Government of Canada

Discussion Paper
April 1984

Proposed Amendments Western Grain Stabilization Act

Canada

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
OBJECT	1
ISSUE	1
BACKGROUND	1
CONSIDERATIONS	5
1. FINANCIAL SITUATION - GRAIN SECTOR	5
(i) Bankruptcies	5
(ii) Farm Credit - Extended and Outstanding	6
(iii) Land Prices	7
(iv) Farm Equipment Sales	7
2. GRAIN PRODUCERS' SUPPORT OF THE PROGRAM	8
(i) Participation of Producers in the Program	8
(ii) Voluntary Submission of Levies	9
(iii) Maximum Eligible Receipt Level (MERL)	9
(iv) Demands for Expanded Eligible Participation	9
(v) Producers' Acceptance	9
3. FACTORS LIMITING EFFECTIVENESS OF THE PROGRAM	9
(i) Period for Receipt Measurement	9
(ii) Length of Base for Support	11
(iii) Increasing Volume of Marketings	11
(iv) Costs included in the Gross Grain Expense Data	12
4. OTHER CONCERNS	13
(i) Spousal Participation	13
(ii) Option to withdraw from the Program	13
(iii) Adjustment of Levy Rate	13
(iv) Variable Maximum Eligible Receipt Level	14
(v) Amendments for Housekeeping	14

PAGE

OPTIONS 14

I A change in the length of base of support from the previous five year average to previous three year average 15

II A change in the period for measurement of receipts from calendar year to crop year 16

III Inclusion of a secondary support mechanism on the basis of per unit net cash flow 17

IV Amend the Act to allow for a moratorium on producer levies and Federal contributions 18

V Pre-payment of stabilization payouts prior to the end of the stabilization period 19

IMPACT ANALYSIS OF THE OPTIONS 20

FINANCIAL CONSIDERATIONS 21

RECAPITULATION 21

ANNEX I

W.G.S. Producer Advisory Committee Recommendations and Resolutions from Farm Organizations regarding W.G.S. Program 23

AMENDMENTS TO THE WESTERN GRAIN STABILIZATION ACT

OBJECT:

This paper reviews; (1) the contribution of the Western Grain Stabilization Program (W.G.S.P.) to the stability of the prairie grain sector, (2) producers' concerns about the Program, and (3) indicators of the current financial situation in the prairie grain sector; and, presents options which would make the Program more sensitive to the current financial needs of Western Canadian grain farmers.

ISSUE:

There are two principal issues giving rise to current concerns over whether the W.G.S.P. is meeting the needs of prairie grain producers.

1. There is growing concern by prairie grain producers that the W.G.S.P. is not responding to their current financial circumstances because no payouts have been made since 1978.

2. A related issue is a perception that the W.G.S.P. is not working properly since the Western Grain Stabilization Fund balance has become large in relation to likely payouts.

BACKGROUND:

The W.G.S.P. marked a new development in approaches to price or income stabilization for agricultural commodities. Stabilization for most agricultural commodities had previously been totally focussed on providing price support. For many commodities the volume marketed is relatively stable and thus variation in income relates closely to variation in price. In the case of grain, volume of sales is variable due to fluctuations in international market demand and in the 1970's because of transportation constraints, factors which are both beyond the control of grain producers.

Thus the concept of net cash flow stabilization plan was developed in recognition that grain producers were subject to the risks of price, volume variability and cost increases. When a grain stabilization plan was first proposed by the Task Force on Canadian Agriculture in the 1970's, the concept of a price support plan was put forward. However farmers at that time were faced with large carryover stocks and export volumes had declined from levels reached in the mid 1960's. A plan which supported

price only was not acceptable to many producers. Subsequently in 1971 a Grain Receipts Stabilization program was proposed which would have supported gross receipts at the level of the previous five year average. This plan was criticized for not including costs and in 1974 the net cash flow concept was proposed. This approach was broadly endorsed by farm groups and individual producers as evidenced by the proportion of eligible producers who adopted the program when it was introduced in 1976 and who voluntarily remained in during the introductory period.

The general objective of the W.G.S.P. is to protect grain producers in the Canadian Wheat Board designated area against unexpected declines in net returns due to short term price fluctuations, reduced marketings and increased production costs. The program protects actual producers of grain within the Canadian Wheat Board region collectively, and makes no provision to ensure stable returns for individual producers. The program is intended to be consistent with a market and growth oriented agricultural policy and to make a major contribution to income stability and efficiency in resource allocation in Canadian agriculture with benefits to the economy as a whole.

The grain industry is central to the Prairie economy and has a significant impact on the Canadian economy. It is an important source of revenue and employment not only for farmers, but also for the many related industries which provide production inputs, or which are involved in the various aspects of processing, transportation and marketing. Grain and oilseed exports consistently represent about 73 percent of the value of all agricultural exports and about 8 percent of total Canadian exports.

Under the W.G.S.P., net cash flow for each calendar year is supported at the average of the net cash flow in the previous five years. Net cash flow is the difference between gross grain receipts and cash expenses, with adjustments for costs related to grain not sold, and receipts that are not eligible for coverage under the program.

In any year in which net cash flow falls below the previous five year average, the difference, adjusted for the level of producer participation in the program, is paid to producers. Each participating producer shares in any payout on the basis of the amount of levy paid in that year and the two previous years in proportion to the levies paid by all participating producers in those three years.

Payouts are made from the Western Grain Stabilization Fund. Producers and the Federal Government contribute levies to the Fund. Participating producers during the period 1976 through

1983 contributed at the rate of two percent of eligible gross grain receipts. The Federal Government contributed an amount equal to four percent of eligible gross grain receipts. The Federal Government also pays interest on the balance in the Western Grain Stabilization Fund.

Payouts to producers from the stabilization fund have been made for 1977 and 1978 only and totaled $368 million. With no payouts in subsequent years the fund balance reached about $885 million at the end of 1983. As a result of the fund balance, the provision of the W.G.S. Act regarding reduction of producer levies to one and one-half percent and the Federal Government contribution to three and one-half percent became effective on January 1, 1984.

The W.G.S.P. did not make a payout for 1982 despite a decline in grain prices. Current projections indicate no payout for 1983 since net cash flow is still above the previous five year average. The net cash flow in 1982 was the second highest (after 1981) since the program began, and the projected net cash flow for 1983 is similar to that for 1982. Currently gross receipts for 1983 are projected at $6.15 billion, five percent above the 1982 level. The 1983 gross receipts reflect a nine percent increase in the volume of marketings which has more than offset the three percent decline in the average price of grains and oilseeds.

There is however a perception in the prairie grain sector that the number of farmers experiencing financial difficulties is increasing. There are a number of indicators, including bankruptcies, farm debt, farm loans in arrears, farm machinery purchases, and lower land prices which support this perception.

The low grain prices which have prevailed in the past year following significant cost increases in the late 1970's have reinforced this perception. There is criticism by producers that the W.G.S.P. is not providing assistance when it is needed. Current market expectations indicate continuing pressure on grain prices. Markets are extremely competitive and it will be difficult to maintain export volume.

Production costs have increased each year since the program started. The W.G.S. program includes only cash costs. The remaining net cash flow should cover depreciation, debt servicing and provide a return to family and operator labour and management as well as a return to equity. Net cash flow when expressed as a proportion of grain receipts has trended downwards since the early 1970's. Thus a smaller proportion of total

receipts remains after cash expenses are paid to meet these other expenditures. Some of these other costs such as interest on indebtedness have increased sharply in recent years. Interest on indebtedness accounted for 13.1% of total operating expenses in 1976 and accounted for a high of 18.7% in 1981, but has declined subsequently. Additionally this has some implications for the amount of funding required for the program.

A review of the Western Grain Stabilization Act was conducted in 1978, as required by the Act. The W.G.S.P. was considered to be working properly but that review concluded that a longer period of observation was required for an effective evaluation. A major review of the W.G.S.P. initiated as part of the Government review of all loss compensation/income stabilization programs, and also in response to a request for a "funding review" of the program has recently been completed. The review assessed the impacts and effectiveness of the W.G.S.P within the scope of the existing legislation and examined alternatives and concerns which were raised in the course of consultations on the review. The concerns and ideas raised during the review process which were beyond the scope of existing legislation have therefore been addressed separately in this discussion paper.

The Producer Advisory Committee of the Western Grain Stabilization program and other farm groups have emphasized that there is a growing concern on the part of grain producers that the program is not doing the job they believe it was intended to do. Both the Advisory Committee and major farm groups have requested amendments which will improve the responsiveness of the program. Producers having contributed substantial amounts in levy payments are now questioning the usefulness of this investment.

The W.G.S.P. has been discussed at some length at all of the farm meetings this winter. It is evident that there is a great deal of dissatisfaction with the level of support provided by the program and a strong feeling that the program must be improved to make it more sensitive to current financial conditions being experienced by prairie grain producers. A selection of resolutions passed at annual meetings this winter are shown in Annex I.

The Western Grain Stabilization Advisory Committee met in September 1983 and was of the view that the need to make the program more responsive is urgent to its continued acceptance and success. The recommendations of the W.G.S. Advisory Committee are presented in Annex I.

In recognition of the concern that changes to the program are needed to make it more sensitive to the current financial situation prevailing in the farm sector, and the widespread producer support for changes to the program, the December 1983 throne speech indicated that: "Amendments will be introduced to the Western Grain Stabilization Act to make it more responsive to the needs of producers."

CONSIDERATIONS:

1. FINANCIAL SITUATION - GRAIN SECTOR

Behind the widespread concerns in Western Canada about the responsiveness and flexibility of the Western Grain Stabilization program is the significant decline in grain prices since 1981 following a strong rise in costs. Producers are concerned that no recent payouts have been made. While still above the previous five year average, net cash flow declined by six percent in 1982 and did not trigger a payout. The average price of the seven grains currently covered by the W.G.S.P. dropped from $209 per tonne in 1981 to $174 per tonne in 1982, a decline of 16.8 percent. For 1983 the average price of the seven grains dropped to $168 per tonne, a 3.4 percent decline from 1982, but a 19.7 percent decline from the 1981 average. Combined with erosion of the purchasing power of the net cash flow due to inflation and the higher share of returns needed to cover cash costs producers are pressing for a payout. There are widespread concerns over the welfare of the sector.

The 1982 net cash flow in real terms was lower than all years but 1978 since the program started. The net cash flow for 1983 in real terms is expected to be the lowest since 1971. As a result grain producers are experiencing a real financial squeeze in that money left over after cash costs will buy considerably less than at any time in the previous decade.

Although the nominal net cash flow has not dropped below the previous five year average and has therefore not triggered a payout, a number of indicators point to a serious financial problem in the prairie grain sector. There is no single indicator of the financial well-being of Western Canadian grain producers because the degree of financial difficulty varies among farmers.

(i) Bankruptcies

The number of farm bankruptcies in the prairie provinces has increased in recent years and especially in 1983. As shown below prairie farm bankruptcies have increased each year over the past five years and in 1983 reached 154 an increase

from 78 in 1982. Looking at farm bankruptcies in terms of type of farm, the number of bankrupties for farms which were primarily crop farms was 68 in 1983 compared to 27 in 1982, while the number of livestock farm bankrupties was 56 compared to 29 in 1982.

One could relate these bankruptcies to the total number of farms on the Prairies but it would be impossible to compare that ratio with the ratio of bankruptcies in the non-farm sector because the number of businesses in Canada is not available.

Although the number of bankruptcies on the surface may not appear large, the following excerpt from the December 1983 Agriculture Canada Market Commentary - Farm Inputs and Finance - indicates the context in which these figures should be considered.

'Bankruptcy statistics do not accurately represent the degree of financial failures in the agricultural industry, because many operations which close down because of financial problems do not reach the bankruptcy court. Private sales or forced liquidation are more common problems. However, the number of farm bankruptcies is an indicator of the financial health of the agricultural industry relative to previous years'. The extent to which bankruptcy statistics underestimate financial difficulties in the agricultural sector was brought out at at a

1983 conference on 'Farm Credit and the Financing of Agriculture' at which it was generally agreed that in the spring of 1983; 2-5 percent of farmers were close to financial failure and another 5-10 percent were experiencing financial difficulty, that is, problems in meeting debt commitments and arranging refinancing.

(ii) Farm Credit-Extended and Outstanding

In recent years farm credit extended has increased each year and the total farm credit outstanding has increased. Between 1976 and 1982 the amount of farm credit extended increased by 79.0 percent, from $5,643 million to $10,099 million. Over the same period the total credit outstanding increased by 116 percent from $9,359 million to $20,232 million. Although data is not available for the crop production sector, Statistics Canada data suggests that about 50 percent of the total outstanding farm debt is in the three prairie provinces. This percentage has remained consistent since 1971 and does show that those provinces whose agriculture is heavily crop production oriented also have a large share of the outstanding debt. As the amount of credit outstanding increases, more net cash flow is required to service this debt, thus squeezing the amount of disposable income available to the producer. In 1981 and 1982,

high interest rates have accentuated the problem already faced by producers.

The number and amount of Farm Credit Corporation loans in arrears is further evidence of financial difficulties in the farm sector. In the three prairie provinces the percentage of loans in arrears on February 1, 1984 was 13.9 percent compared with 12.6 percent a year earlier and 10.9 percent on February 1, 1982. Furthermore the increase in the amount of principal and interest in arrears was much greater than the number of accounts in arrears. On February 1, 1984 the amount in arrears was 41 percent larger than in February 1, 1983 and 105 percent greater than in February 1, 1982.

(iii) Land Prices

Land prices in the prairie provinces, after having increased rapidly, levelled off in 1982, and in 1983 have actually declined in all provinces. On the basis of Farm Credit Corporation information, farm land prices in 1983 compared to 1982 appear to be about 15 per cent less in Manitoba, about 5 percent less in Saskatchewan and about 25 percent less in Alberta. The smaller decline in land prices for Saskatchewan can be explained in part by the interest subsidies offered by the Saskatchewan Farm Purchase program, a new program introduced at the beginning of 1983.

In Alberta cash rents varied widely with rates in 1983 generally lower than in 1982 reflecting the decline in land values. This same situation probably also existed in the other two Prairie provinces. In addition, in areas of western Canada where cash rents had become popular in the last few years, the trend has reversed to crop-share agreements, a more traditional method of land rental in western Canada.

A drop in land prices is indicative of a real loss of capital value or income. Furthermore, lower land prices reflect producers' view that the future earning potential of a parcel of land is likely to decline.

(iv) Farm Equipment Sales

Farm machinery replacement is currently another area facing slow demand from western grain producers. The Market Commentary again makes the following broad analysis:

In western Canada, machinery sales also declined from year earlier levels. This occurred despite strong marketings of western grains, which are largely offset by weaker Canadian Wheat Board initial prices and a 20 percent drop in 1982 realized net

farm income. Thus, farmers have continued to be reluctant to purchase new machinery. As a result, unit sales of tractors, combines and balers are estimated to have declined 8, 16 and 6 percent respectively in 1983 from a year ago. A note of caution is that the period 1979-1981 was a period of high capitalization of farm machinery. Thus in the following period one would expect machinery purchases to decline.

The following table gives the national unit sales for three types of machinery primarily used by grain farmers in western Canada:

MACHINERY SALES (UNITS)(1978 - 1983)

	Tractors	Combines	
	4W.D.	P.T.	S.P.
1978	2756	2022	4800
1979	3255	3050	5030
1980	3691	2930	4077
1981	4338	2478	4915
1982	3201	1789	3796
1983 (estimated)	2291	1683	3244

It is clear that sales for 1982 are lower than the previous years and in 1983 are considerably lower again. In all cases, unit sales are lower in 1983 than in any of the previous five years.

The above four indicators suggest that farm income is down and are indicative of the financial difficulties being experienced.

2. GRAIN PRODUCERS' SUPPORT OF THE PROGRAM

(i) Participation of Producers in the Program

There is no recent data to indicate directly the overall popularity of the program because after the first three years in the program, farmers cannot opt out of the program. During the first three years of operation, existing producers had the option of withdrawing from the program. About 75 percent of eligible producers decided to remain in the program. However, new Canadian Wheat Board (CWB) permit holders do have the option of not remaining in the program as all new permit holders are at first automatically included in the program. In the past three years about 80-85 percent of the new permit holders have elected to remain in the program. As a result the percentage of eligible producers in the program has increased over time.

(ii) Voluntary Submission of Levies

Most of the WGSP levies are collected by the designated purchaser when the grain is marketed. However, there are a number of designated purchasers who do not collect the levy, but who are required to submit sales data to the WGSP administration. In these instances, producers can submit the necessary documentation of such sales along with the associated levy to the WGSP administration. In so doing, producers can maintain their coverage as high as possible under the program. A sharp increase in voluntary remission of levies occurred for 1983, as levies collected were almost three times as large as voluntary levies collected for 1982. This increase indicates that producers value their level of coverage under the program. However, 1983 was the first year in which an interim statement was sent out to producers in the fall to encourage them to make voluntary levy contributions to the WGSP before the January 15, 1984 deadline.

(iii) Maximum Eligible Receipt Level (MERL)

Producers have consistently asked for increases in the MERL. If there was general dissatisfaction with the program, producers would not likely ask for increases in coverage under the program since higher levies would be paid by those with receipts at the maximum level.

(iv) Demands for Expanded Eligible Participation

Many producers have requested that farm wives be eligible producers under the program. Although this change would increase the coverage for a husband and wife farm operation, it would also represent a larger financial commitment on their part to the program in terms of increased levy contributions. Others have indicated that certain types of landlords should be eligible for the program such as retired farmers and widows.

(v) Producers' Acceptance

Information available indicates that the majority of the farmers wish to maintain their participation. These farmers perceive that the program protected them from uncertainty by assuring them security, a fair return and price and income stability.

3. FACTORS LIMITING EFFECTIVENESS OF THE PROGRAM

(i) Period for receipt measurement

The program responsiveness is affected by the fact that the W.G.S.P. operates on a calendar year basis whereas the basis

of grain pricing is a crop year. This masks some of the variability in producers' income. Analysis suggests that gross revenue from the seven grains covered under the grain stabilization program is more variable when aggregated on a crop year basis than when aggregated on a calendar year basis. Over the period 1960-1981 the mean of the yearly percentage change in calendar year receipts was 13.2 percent with a standard deviation of 18.8 percent while the mean of yearly percentage change in crop year receipts was 14.7 percent with a standard deviation of 30.9 percent. A major part of grain income is realized on sales through the Canadian Wheat Board. On Canadian Wheat Board grains producers are paid through initial and final payments. Final payments are always paid in January following the end of the crop year. If grain prices are declining, a large final payment in January holds up grain income for the entire calendar year, that is for seventeen months after the end of the crop year. On a crop year basis a large final payment would affect income only for twelve months, after the end of the crop year. If a lower final payment say in January 1984 were sufficient to trigger a payout, it would be for 1984 on a calendar year basis and 1983/84 on a crop year basis.

The final calculation for 1983/84 crop year could be made in October 1984 when the cost data for 1983 is available, that is at the same time that the final calculation could be completed for 1983 calendar year. The final calculation for 1984 calendar year could not be made before October 1985 when 1984 cost data becomes available. In addition, the program on a calendar year basis includes parts of two crop years and thus if initial payments are changed from one crop year to another such a change is averaged out under calendar years. Thus under a crop year approach the program would be more responsive in that support would be provided to producers about six months earlier than under a calendar year program if an interim payment is made in March and twelve months earlier if the payout is not made until the final calculation is completed in October.

In addition it would be logical to compare crop year receipts to calendar year expenses to determine net cash flow. While some may question whether such a measurement would be consistent with accepted accounting and financial practises, such a change would link the costs incurred in producing a year's crop with the receipts realized from the sale of that crop. It would also appear to be more similar to the procedure for measuring costs that are applied against average prices under other stabilization programs.

The Producer Advisory Committee in their recommendations indicated a preference for the use of the crop year as the receipt measurement period.

(ii) Length of Base for Support

The House of Commons Standing Committee on Agriculture and the Producer Advisory Committee have requested that the Government consider the advisability of shortening the length of the base of support from the previous five year average to the previous three year average of net cash flow.

The length of time net grain proceeds would have to fall before a stabilization payout is triggered is related to the length of the base against which net cash flow in a year is compared. Under a stabilization program which supports net cash flow at the level of the previous three year average of net cash flow, stabilization payments are triggered in earlier years when net cash flow declines and payouts are larger in the earlier years. On the other hand shortening the base for support to a three year period, results in support tapering off sooner if there is a protracted period of low net cash flow.

(iii) Increasing Volume of Marketings

The W.G.S. program is unique in terms of stabilization programs in that the program accounts for variation in both prices and volumes of grain marketed. However, since 1976, the volume of grain marketed has increased each year. In 1983, the increased volume of marketings has more than offset lower average prices. Grain producers in examining the support that is afforded by the program have been critical that even though prices have declined for two years in a row and are at low levels, the program is not making payouts.

The target for grains and oilseed exports of 36 million tonnes by 1990 has been generally accepted. This would imply however that volume of marketings is going to continue to trend upwards and over the next decade could continue to reduce the sensitivity of the W.G.S. program to reductions in prices.

It has been suggested that this effect could be diminished by adjusting the level of net cash flow support for the trend of increased production. The effect of this proposal would depend largely on the selection of the base period for the production trend.

To some extent producers' concern that the lower prices have not resulted in payouts even though the mechanism under the Act does not indicate that a payout has been necessary reflects the fact that the program does not guarantee net cash flow of individual producers, even though some producers may not have shared in increased marketings. The Canada Grains Council has proposed that the W.G.S.P. be replaced by a program that responds

to the situation of individual producers. The Council's proposal would guarantee individuals a given price and a target volume. Such a proposal would be a major departure from the W.G.S.P.

(iv) Costs included in the Gross Grain Expense Data

The W.G.S.P. Producer Advisory Committee requested that interest costs on equipment purchases be included as an allowable expense. Resolutions passed by farm groups also indicate that farmers would like to see additional cost items included in the gross expense data and in particular interest costs on machinery and equipment.

The House of Commons Standing Committee on Agriculture has asked that the Government consider the advisability of including all costs allowed under the Income Tax Act with the exception of an allowance for capital costs.

The underlying rationale for an income stabilization program like the Western Grain Stabilization Program is that instability is a short-run phenomenon. Therefore, the program should ensure that revenue is sufficient to cover cash costs and to keep producers solvent in the short run, but should not interfere with long-run adjustments in market forces by guaranteeing a return to fixed assets. Thus, the objective of the program is to prevent the depletion of farm operating capital during the periods when margins over cash costs of production are too low to keep the farm businesses viable. The program is not to interfere with production decisions which are left in the hands of farmers who make their own planting and livestock production decisions in line with expected market returns.

The Net Cash Flow approach to WGSA assistance is based on the view that cash costs of production must be met, that is, cash expenditures on purchased inputs used in grain production. However, capital expenditures on land, buildings, and machinery are not covered under the plan. The cost of land is excluded because the value of land, and therefore any financial burden with respect to it, is a function of long-term profitability of either cash grain or livestock production. Expenditures on buildings and machinery are also the result of long-term investment decisions, and excluded for the same reasons. To insure that the stabilization plan does not interfere with orderly long-term resource allocation, (ie. decision to replace or augment capital assets) those costs associated with investment in building, machinery and land were deliberately excluded from eligible cash expenses. It can be argued that costs for machinery and equipment purchases which must be replaced on a regular basis represent cash costs as compared with capital costs for land and buildings. However, costs such as operator's

labour, and return to equity were also excluded because guaranteeing these kinds of costs (or returns) would also clearly interfere with orderly production response. Costs related to fixed assets are not normally included under Government stabilization programs because program benefits over time would become capitalized in the value of fixed assets and lead to a cycle of ever rising support levels and capital asset values.

4. OTHER CONCERNS

There are some concerns with regard to participation under the program.

(i) Spousal Participation

The existing provision which prohibits participation by spouses even if they are operating under a corporation or partnership is discriminating against individuals who are legitimate partners but married to each other since other family members involved in a partnership may participate in the program as multiples. An amendment to allow both spouses to participate in the program, would remove this discriminatory provision and make the program consistent with changes proposed for the Prairie Grain Advance Payments Act, but could add some cost to the Federal Government through higher producer levies.

(ii) Option to withdraw from the Program

The compulsory nature of participation for producers who did not opt out of the program during the first three years has been criticized by many producers. An amendment to allow participants an option to withdraw from the program once every ten years would increase flexibility and allow producers to decide whether the program meets their individual needs. Payouts before 1986 may be large enough to discourage producers from exercising the withdrawal option. Conversely if the program is not improved in line with producers' expectations, producers could withdraw to indicate their dissatisfaction. A large number of opt-outs and a decrease in participation could jeopardize the capability of the program to contribute to the stability of the Prairie grain sector.

(iii) Adjustment of Levy Rate

The formula for determining a change in levy rates compares interest earned by the W.G.S. Fund with levies collected. There is a concern that the current provision for changing the producer levy rate and the Government contribution does not respond quickly enough to a build up in the Fund balance. The amount of levies collected and Government contributions bears no direct relationship to payouts from the

Fund. Levies are calculated on gross receipts but liabilities on the Fund relate to net cash flow.

(iv) Variable Maximum Eligible Receipt Level

The compulsory nature of participation after each producer's first three years of participation has concerned some producers who are locked into the program. The effect of the W.G.S.P. would be limited if participation was totally voluntary. One approach which could increase flexibility of participation without jeopardizing the program is to allow participants to periodically select their own maximum level of participation. Various levels of maximum participation, e.g. $25,000, $50,000, $75,000, $100,000 per producer could be allowed with each participant choosing a level for a five year period. The maximum level that would be chosen could be set at the level that would cover 90 percent of grain receipts if all producers were covered by that maximum. Participants would continue to share in payouts in proportion to their levies relative to all producers' levies. A drawback to this approach is that producers may elect to have a low maximum level of participation. At a time when financial assistance is required this could then result in requests for additional ad hoc assistance. If total producer coverage under the W.G.S.P. declined as a result of the increased flexibility of participation then the Government contribution would decline in relation to lower producer levies.

(v) Amendments for Housekeeping

Since the program was established in 1976, the need has arisen to modify some clauses of the Western Grain Stabilization Act to better reflect the intended meaning or operational procedure.

OPTIONS:

Three alternative approaches to addressing the two major issues have been developed. These would involve a change in one aspect of the basis for calculating support under the program which could strengthen the program and address factors limiting the sensitivity of the program.

The options are:

(1) A change in the length of base of support from the previous five year average to the previous three year average.

(2) A change in the period for measurement of receipts from calendar year to crop year.

(3) Inclusion of a secondary support mechanism on the basis of per unit net cash flow.

A fourth option, that is a levy moratorium, focuses on the issue of the size of the W.G.S. Fund and could be used with either the existing program or with any of the options or with combinations of those options.' A fifth option is the pre-payment of payouts before the end of the stabilization period on the basis of projected data.

I A change in the length of base of support from the previous five year average to the previous three year average

Under this Alternative the base period would be reduced from five years to three years enabling a more rapid response to a drop in net cash flow. This more rapid response occurs because the three years immediately prior to a down turn would tend to have a higher net cash flow than the five years prior to a down turn. A five year period would likely include years in which there were lower net cash flows.

Advantages

1. Stabilization payments are triggered more quickly and are larger than under a 5 year basis when net cash flow declines. Thus a three year average base would place cash into farmers' hands earlier in the downturn than is the case for the existing program. Under the current program, large payments associated with the bottom of the downturn were not made until recovery was already under way, because of delays in calculation of payouts. Although a similar delay will occur under a three year base, the larger and earlier payments would offset to some extent the delay. This was the case in the period 1976-1979, where the largest payout for 1977 would have been made in 1978, the year in which producers experienced their lowest net cash flow. Under the existing program the largest payout was not paid until 1979 when net cash flow had increased.

2. The effect of a continued increase in the volume marketed, is less under a three year base than under a five year base, because the volume of marketings is higher on average using a three year base when volume is trending upward.

3. This would be a simple amendment to administer and explain to producers. There would be no changes to collection of receipt data.

Disadvantages

1. Due to the shorter base period, the three year average base is more susceptible to an abnormal year, whether high or low income and therefore the level of support is less stable than under the existing program. It is unlikely that there will be a recurrence of the dramatic increase in net cash flow such as occurred in 1974 and 1975 which triggered larger payouts under the three year basis than under the five year basis for the 1976-1979 period.

2. Support and payouts during a prolonged depression of net cash flow will decline more quickly than under the existing program.

II A change in the period for measurement of receipts from calendar year to crop year

Under this Alternative the stabilization period for receipts would be the crop year (August to July) rather than the calendar year while expenses would continue to be based on a calendar year. This alternative is proposed because the calendar year basis masks some of the variability in receipts. In the twenty year period 1961-1981 the receipts on a crop year basis were more variable than on a calendar year basis. In that period payouts thus would have been more frequent and larger when receipts were calculated on a crop year basis rather than on a calendar year basis.

Advantages

1. The final stabilization payouts would be calculated each year by October/November, that is, three to four months after the end of the stabilization period as compared to ten months after the stabilization period under the current program.

2. Because crop year receipts are more variable than calendar year receipts, when there is a decline in receipts resulting in a stabilization payout the size of the payout is likely to be larger.

3. Although costs would continue to be collected on a calendar year basis, as this is most farmers' fiscal year, there is likely to be a greater association between the expenses and the receipts in a crop year than there is between the expenses and the receipts in the same calendar year. For example the costs incurred in producing the 1983 crop were incurred in 1983, but the receipts for this crop are realized in 1983 and 1984. Under the current program for a given calendar year most of the receipts realized in that calendar year are from the sale of the crop produced in the previous calendar year.

Disadvantages

1. Under a crop year basis for support, crop year receipts will have to be mixed with calendar year expenses which may not be consistent with normal accounting practises.

2. The transition phase is somewhat of a problem in that support for a seven month period that is January-July, 1983 may simply have to be set aside. This would not be critical for a period such as part of 1983 for which there is no payout.

3. Because of changes in administrative procedures with regards to critical dates there would be some confusion, and all participants and elevator agents would have to be aware with regard to new critical dates for reporting data and exercising any rights under program. However, all parties in the grain industry currently operate on a crop year basis and therefore are familiar with the crop year.

III Inclusion of a secondary support mechanism on the basis of per unit net cash flow

Under this Alternative, the existing approach to calculation of support as specified under the Western Grain Stabilization Act would be maintained and a secondary mechanism under which stabilization payments are calculated on a per tonne basis would be added. The effect of this alternative would be to remove the impact of change in the volume of marketings on the net cash flow. Under the existing program an increase in the volume of marketings can offset to a large extent a drop in prices.

The net cash flow in each calendar year would be divided by eligible marketings to determine the per tonne net cash flow. The per tonne cash flow would be compared to the previous five year average of per tonne net cash flow. In any year in which the per tonne net cash flow is less than the previous five year average of net cash flow the stabilization payout would be equal to the per tonne difference multiplied by the eligible marketings. In any year in which this mechanism indicates a larger payout than the net cash flow, then the payout would be according to the secondary mechanism. Conversely if the net cash flow indicates a larger payout then the existing mechanism would be used.

Advantages

1. This alternative would remove the impact of continued volume increases on the gross receipts. The variability in grain prices and cash costs would more directly affect the timing

and level of stabilization payouts in that increasing volumes would not offset declining prices. In addition this option would retain protection against declining volumes through the existing primary mechanism.

2. This option would provide greater benefit to all participants and respond to their main concerns.

Disadvantages

1. This alternative would be a departure from the operation of the current Western Grain Stabilization program. When the program was introduced, the inclusion of volume was considered an important improvement from a stabilization program on the basis of prices only.

2. If it were decided that this per unit mechanism was to be the only mechanism and the net cash flow trigger was not maintained then there would not be any protection against declining volumes. This argues for the retention of the existing mechanism as well.

IV Amend the Act to allow for a moratorium on producer levies and Federal contributions

There is a perception that the W.G.S.P. is not working properly since the Fund balance is large in relation to likely payouts. There is a mechanism currently in the Act which adjusts the rate of producer levy contributions and hence Government contributions to the Fund. This provision led to the decrease in the producer levy to one and one half percent effective January 1, 1984. However, the mechanism does not adjust levies until the interest earned by the Fund exceeds one third of total levies for two years.

One way to achieve a more rapid reduction in the growth of the fund would be to declare a moratorium on producer levy contributions and Government contributions until such time that it is felt necessary to re-instate producer and Government levy contributions. The Fund would still earn interest and hence grow but at a much slower rate.

Advantages

1. This Alternative would help to address the preoccupation about the size of the balance in the Western Grain Stabilization Fund. During the period of moratorium, the Fund would only increase by the amount of interest contributed to the Fund.

2. This alternative would save participating producers approximately $50 million per year and reduce Federal Government spending by approximately $115 million per year based on 1984 levy rates. This would amount to a saving of a maximum of $900 of producers' money per participating producer per year.

Disadvantages

1. Producers to the extent that they perceive that there are financial difficulties in the sector would not view this alternative as providing any assistance.

2. They may be critical that this alternative has a greater benefit for the Federal Government than it does for producers. This may be perceived as a reduced Federal Government commitment to the Western Grain Stabilization program.

3. Although a moratorium will represent a short term saving to the farmer, if the Fund goes into a deficit or reaches a low level, levy rates in future may in fact be higher, given the levy rate adjustment provisions currently in the Act.

V Pre-Payment of stabilization payouts prior to the end of the stabilization period

Under this alternative which could be used with any of the approaches for amending the stabilization program, the payout would be calculated on the basis of actual receipts data for part of the period and projected data for the remainder of the period and projected cost data.

Advantages

1. This alternative would enable the Government to pay producers money considerably earlier than if they had to wait until the end of the stabilization period. As there is a concern that the program is too slow in meeting producers' needs, this alternative would permit a payout during the year in which net cash flow is low enough to trigger payouts.

Disadvantages

1. There would be considerable risk of making a larger stabilization payout than is subsequently justified on the basis of final data, because it is extremely difficult to project with precision gross receipts and expenses.

IMPACT ANALYSIS OF THE OPTIONS:

Estimated payouts under the existing program and the major options were assessed for the next three year period, based on the assumption that gross receipts will decline in the short term, but recover to higher levels in the mid to late 1980's. The impact of each option on payouts in the historical period since 1976 was also assessed to the extent that data was comparable. Although larger payouts would have occurred on a three year average basis and a combination of crop year and the additional per unit payout trigger, in the historical period, payouts in both these cases would have placed the Fund in deficit in its early years of operation. All options are considered actuarially sound for the future particularly given the current size of the Fund. Possible payouts during the next three years for the three major options compared with the current program are presented in the following table. It must be borne in mind that actual receipts in 1983/84 as in every year will depend heavily on quota levels and available space in elevators in the final weeks of the crop year.

POSSIBLE PAYOUTS BY OPTION

Calendar Year	Existing WGS Program	Support at 3 Year Average NCF	Crop Year	Measurement of Receipts by Crop Year	Combination of Crop Year and Additional per Unit Payout Trigger
	- millions	of dollars -		- millions	of dollars -
			1983/84	42	356
1984	111	239			
			1984/85	218	445
1985	170	149			
			1985/86	86	256
1986	135	52			

In summary on this basis over the next three year period the existing program could pay out around $416 million under these assumptions. The three year basis for support could only pay out about $440 million. Operating the program with receipts measured on a crop year basis could pay out about $346 million. The option which combines crop year measurement of receipts with a secondary per unit trigger mechanism could pay out a total of about $1,057 million over the three years 1983/84 to 1985/86. However, it must be emphasized that these are estimates and that actual results in years to come could vary considerably depending on market circumstances.

FINANCIAL CONSIDERATIONS:

The balance in the Western Grain Stabilization Fund at the end of 1983 is estimated at about $885 million. The Federal contribution for 1983 is estimated at $130 million with interest payments of $61 million. The cumulative status of the Fund from 1976 to the end of 1983 is therefore estimated as follows:

	millions dollars
Total producer levy payments	349
Total Government contribution	699
Total interest earned	204
	1,252
Less payouts	368
FUND BALANCE	884

As required by Section 16 of the Western Grain Stabilization Act, the levy rates have been reduced effective January 1, 1984 to one and one half percent for producers and to three and one half percent for the Federal Government.

Each of the major alternatives, is considered to be soundly funded on the existing basis of two percent producer/four percent Federal Government. The method of calculation of producer and Federal Government contributions will remain unchanged.

A levy moratorium would not lead to any change in the procedure for calculating a stabilization payout if support was maintained on the basis of the five year average calendar year net cash flow. A one year levy moratorium would however result in a reduction in Federal contributions of about $115 million per year based on the 1984 rate of contribution.

RECAPITULATION:

The general objective of the Western Grain Stabilization program is to protect producers against unexpected declines in net returns due to short term price fluctuations, reduced marketings and increased costs. The program protects actual producers within the Canadian Wheat Board area collectively and does not ensure stable returns for individual producers.

Under the program, payouts are made for any year in which the net cash flow falls below the previous five year average net cash flow. Participating producers receive a share of payouts based on the proportion of their levy contributions relative to levies paid by all participants. Payouts were made in respect of 1977 and 1978 totalling $368 million.

The balance of the W.G.S. Fund has increased to about $885 million at the end of 1983. Participating producers paid a levy of two percent of eligible gross receipts and the Government contributed four percent of eligible gross receipts from the inception of the program until the end of 1983. Because of the large balance in the Fund and the interest being accumulated the respective rates of levy/contribution were reduced to one and one half percent and three and one-half percent at the start of 1984.

A major review of the Western Grain Stabilization program has assessed the impacts and effectiveness of the program within the scope of the existing legislation. The review concluded that the program had a positive impact during 1977-78 although receipt of payouts by farmers was delayed because of data constraints. The Producer Advisory Committee of the Western Grain Stabilization program and other farm groups have emphasized that producers do not believe that the program is doing the job intended and have recommended changes to make the program more responsive to current financial conditions. The Agriculture Committee of the House of Commons also proposed changes to the program to make it more sensitive to current needs of farmers.

There are widespread concerns in Western Canada about the responsiveness and flexbility of the program. Grain prices on average have declined substantially in the past two years. The program has not provided any recent assistance because lower prices have been to a large extent offset by higher volumes of marketings. In addition producers are concerned about the erosion of the purchasing power of their net cash flow because of inflation and the higher share of earnings needed to meet cash costs. As a result producers are feeling financially squeezed. There are a number of indicators which support the contention that there is a financial problem in the grain sector.

Despite the fact that there have not been recent payouts under the program, grain producers generally have accepted the program. Participation has been trending upwards and there are requests from time to time for changes to permit higher participation.

The W.G.S. program has worked reasonably well but with changing market circumstances there is a need to adjust the program to make it more sensitive to the financial needs of producers. It is considered that a number of the options reviewed in this paper such as moving to a crop year basis for measuring receipts and the addition of a net cash flow per unit payout triggering mechanism would improve the responsiveness of the program without incurring significant additional costs.

ANNEX I

W.G.S. Producer Advisory Committee Recommendations and Resolutions from Farm Organizations Regarding W.G.S. Program.

The Western Grain Stabilization Producer Advisory Committee recommended that the Western Grain Stabilization Act be amended to include the following provisions which in the Committee's view would make the program more responsive and sensitive to the needs of participants:

(1) Calculation of stabilization payments using a 3-year average net cash flow base period with preference for the use of the crop year as a measurement period.

(2) An option which would allow participants to withdraw from the program after a participating period of 10 years.

(3) An option which would allow participants to periodically elect a specified level in grain receipts for levy entitlement.

(4) Acceptance of interest costs on equipment purchases as an allowable expense.

In respect of (3) the Committee suggested that participants be allowed to select their own maximum level of participation in multiples of $25,000. This would increase flexibility and eliminate adverse reactions to changes in the maximum eligible receipts level. The proposal could jeopardize the contribution of the program to sector stability if a large number of producers opted for only partial coverage. In respect of (4) inclusion of interest would require re-evaluation of the principal of not covering cost items which could affect decisions regarding longer term resource allocation.

A selection of resolutions passed by farm groups in recent months follows:

United Grain Growers 1983 annual meeting passed four resolutions regarding the Western Grain Stabilization program two of which were:

1. WHEREAS there was no pay-out for 1982 and possibly no pay-out for 1983;

   BE IT RESOLVED that UGG ask for a review of the Western Grain Stabilization's formula. The formula

should more adequately reflect current grain prices input costs and be more beneficial to the contributors.

2. WHEREAS Western Grain Stabilization has been ineffective in stabilizing Western grain farmers' income;

BE IT RESOLVED United Grain Growers press the proper authorities to have the Act changed to be more responsible to the financial climate, or give farmers the option of opting out with their contributions.

Palliser Wheat Growers Association's annual meeting passed the following resolution:

WHEREAS there has not been a payout under the Western Grain Stabilization Act since 1978, despite rising input costs and falling grain prices. Increased sales volumes having kept the fund from triggering, and

WHEREAS farmer and government contributions have placed over $800 million in the fund with little prospect for a current payout;

THEREFORE BE IT RESOLVED

(1) That interest on machinery loans be included in the cost calculation.

(2) The five year averaging period be reduced to three years.

(3) Refund all premiums prior to the current three year period that have not been included in a calculated payout.

(4) Provide a withdrawal option after nine years with premiums refundable that have not been included in a calculated payout and that those opting out not be allowed to re-enter the program.

(5) That the annual rate of inflation be included and added to the last three years of income as it relates to the triggering of the payout.

Saskatchewan Wheat Pool's annual meeting passed the following resolution regarding the program:

That the Western Grain Stabilization formula include an inflation factor and opting out clause. That the five year average be reduced to three years and that payments be computed on a regional basis rather than the C.W.B. area.

Gouvernement du Canada

Document de travail
Avril 1984

Projet de remaniement de la Loi sur la stabilisation du grain de l'Ouest

Canada

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
OBJET	1
FACTEURS	1
HISTORIQUE	1
CONSIDÉRATIONS	5
1. SITUATION FINANCIÈRE - SECTEUR DU GRAIN	5
i) Faillites	6
ii) Prêts agricoles consentis et en circulation	7
iii) Prix des terres	8
iv) Ventes de matériel agricole	8
2. APPUI ACCORDÉ AU PROGRAMME PAR LES PRODUCTEURS DE GRAIN	9
i) Participation des producteurs au programme	9
ii) Versement libre de contribution	9
iii) Niveau maximum des recettes admissibles	10
iv) Extension de l'admissibilité	10
v) Accueil réservé au programme	10
3. FACTEURS QUI LIMITENT L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME	10
i) Période de calcul des recettes	10
ii) Période de référence pour les paiements de soutien.	12
iii) Augmentation du volume commercialisé	12
iv) Coûts inclus dans les dépenses brutes des producteurs de grain	13
4. AUTRES CHANGEMENTS	14
i) Participation du conjoint	14
ii) Possibilité de se retirer du programme	15
iii) Ajustement du taux de la contribution	15
iv) Taux variable des rentrées maximales admissibles.	15
v) Modifications aux modalités administratives	16

PAGE

OPTIONS 16

I Calculer la moyenne des rentrées nettes sur les trois années précédentes plutôt que sur les cinq années précédentes 16

II Calculer les recettes en fonction de l'année-récolte plutôt que de l'année civile 18

III Prévoir un deuxième mécanisme d'aide fondé sur les rentrées nettes par unité 19

IV Modifier la Loi de façon à permettre un moratoire sur les contributions des producteurs et du gouvernement fédéral 20

V Verser par anticipation des paiements de stabilisation avant la fin de la période de stabilisation. 21

ANALYSE DES CONSÉQUENCES DES DIFFÉRENTES OPTIONS. 22

CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES. 23

RÉCAPITULATION 23

ANNEXE I

Recommandations du Comité consultatif des producteurs pour le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et résolutions d'organismes agricoles relativement à ce même Programme 26

MODIFICATIONS À LA LOI DE STABILISATION CONCERNANT LE GRAIN DE L'OUEST

OBJET :

Le présent document a pour objet d'analyser (1) la contribution du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest (PSGO) à la stabilité de l'industrie céréalière de l'Ouest, (2) les préoccupations des producteurs à l'égard du Programme et (3) les indices de la situation financière dans laquelle se trouvent actuellement les producteurs de l'Ouest; il contient également des solutions visant à mieux adapter le programme aux besoins financiers actuels des céréaliculteurs de l'Ouest canadien.

FACTEURS :

Deux facteurs principaux font que l'on s'interroge sur la capacité du PSGO de répondre aux besoins des céréaliculteurs des Prairies.

1. Les céréaliculteurs des Prairies doutent de plus en plus que le PSGO soit adapté à leur situation financière étant donné qu'il n'y a pas eu de versement depuis 1978.

2. Les céréaliculteurs sont également portés à croire que le PSGO ne fonctionne pas bien étant donné que le solde du Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest est élevé par rapport aux versements susceptibles d'être effectués.

HISTORIQUE

Le PSGO a marqué une nouvelle étape dans l'élaboration de politiques de stabilisation des prix ou des revenus pour les produits agricoles. Auparavant, les politiques de stabilisation ne visaient dans la plupart des cas qu'à assurer le soutien des prix. Pour beaucoup de produits, le volume des ventes est relativement stable; les variations de revenu sont donc étroitement liées aux variations de prix. Dans le cas du grain, le volume des ventes est fonction de la demande sur les marchés internationaux, facteur auquel s'ajoutait dans les années '70 la capacité de transport limitée. Les céréaliculteurs n'ont aucun contrôle sur ces deux facteurs.

Le principe d'un programme de stabilisation des rentrées nettes est donc né du besoin des céréaliculteurs d'être protégés contre les fluctuations de prix, de volume et de coût. Lorsque le Groupe d'étude de l'agriculture canadienne a proposé pour la première fois un programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest dans les années '70, l'idée d'un programme de soutien des prix a été mise de l'avant. Toutefois, cette proposition survenait à un moment où les producteurs étaient aux prises avec d'importantes quantités de grain des récoltes précédentes et où les exportations avaient baissé par rapport au niveau atteint au milieu des années '60. Un plan visant à soutenir uniquement les prix était inacceptable pour beaucoup de producteurs. On a donc proposé en 1971 un Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grain qui visait à maintenir les recettes brutes à un niveau équivalant à la moyenne des cinq années précédentes. Ce plan fut critiqué parce qu'il ne tenait pas compte des coûts et, en 1974, on a proposé d'utiliser la notion de rentrées nettes. Cette formule a obtenu l'appui d'un très grand nombre d'associations et de producteurs agricoles si l'on en juge par la proportion de producteurs admissibles qui ont adhéré au programme au moment de sa création en 1976 et qui ont continué d'y participer de plein gré durant la période préliminaire.

L'objectif général du PSGO est de protéger les céréaliculteurs de la zone désignée par la Commission canadienne du blé contre les baisses de revenu imprévues causées par les fluctuations de prix à court terme, la baisse du volume des ventes et l'augmentation des coûts de production. Le Programme vise à protéger collectivement les véritables producteurs de grain de la région désignée par la Commission canadienne du blé et ne contient aucune disposition prévoyant une protection individuelle. Le Programme doit s'inscrire dans une politique agricole axée sur la croissance et la commercialisation et est destiné à favoriser largement la stabilité des revenus et l'affectation efficace des ressources dans l'agriculture canadienne et, de ce fait, profiter à l'ensemble de l'économie.

L'industrie du grain est à la base de l'économie des Prairies et a une incidence appréciable sur l'économie canadienne. Elle est une importante source de revenus et d'emplois non seulement pour les producteurs agricoles, mais aussi pour les nombreuses industries connexes qui produisent les intrants ou dont l'activité est liée aux divers aspects de la transformation, du transport et de la commercialisation. Les exportations de céréales et d'oléagineux représentent normalement environ 73 p. 100 du total des exportations agricoles et environ 8 p. 100 du total des exportations canadiennes.

En vertu du PSGO, les rentrées nettes de fonds pour chaque année civile sont maintenues à un niveau équivalant à la moyenne des rentrées nettes des cinq années précédentes. Les rentrées nettes sont la différence entre les recettes brutes et

les déboursés, compte tenu de certains ajustements pour les frais liés au grain invendu et les recettes qui ne sont pas admissibles aux termes du Programme.

Lorsque, pour une année donnée, les rentrées nettes sont inférieures à la moyenne des cinq années précédentes, on paie la différence aux producteurs, la somme étant ajustée en fonction de la participation de chacun au programme. Chaque producteur participant reçoit donc un versement dont le montant est déterminé par le rapport du total des contributions payées au cours de cette année-là et des deux années précédentes par le producteur sur le total des contributions payées par tous les producteurs participants au cours de ces trois années-là.

Les versements proviennent du Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest. Celui-ci est financé par les producteurs et le gouvernement fédéral. De 1976 à 1983, le taux de contribution des producteurs participants a été fixé à 2 p. 100 des recettes brutes admissibles. Celui du gouvernement fédéral a été fixé à 4 p. 100 des recettes brutes admissibles. Le gouvernement fédéral paie également de l'intérêt sur les sommes inscrites au Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest.

Les producteurs ont reçu des paiements de stabilisation uniquement pour les années 1977 et 1978 et ces paiements totalisaient 368 millions de dollars. Comme il n'y a eu aucun versement les années suivantes, le solde du compte a atteint environ 885 millions de dollars à la fin de 1983. Par conséquent, l'article de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest où il est prévu de réduire le taux de contribution des producteurs à 1,5 p. 100 et celui du gouvernement fédéral à 3,5 p. 100 est entré en vigueur le 1er janvier 1984.

En 1982, aucun versement n'a été effectué aux termes du PSGO malgré une baisse des prix du grain. On ne prévoit pas non plus de versement pour 1983 étant donné que les rentrées nettes sont encore supérieures à la moyenne des cinq années précédentes. Les rentrées nettes de 1982 ont été les deuxièmes en importance (après 1981) depuis l'entrée en vigueur du Programme et les rentrées nettes prévues pour 1983 sont comparables à celles de 1982. On prévoit des recettes brutes de 6,15 milliards de dollars en 1983, soit 5 p. 100 de plus qu'en 1982. Les recettes brutes de 1983 reflètent une augmentation de 9 p. 100 du volume des ventes, ce qui compense amplement la baisse de 3 p. 100 du prix moyen des céréales et des oléagineux.

On a toutefois l'impression dans l'industrie céréalière de l'Ouest que de plus en plus de producteurs sont en difficulté financière. Un certain nombre d'indices viennent confirmer cette impression : le nombre de faillites, le niveau d'endettement des producteurs, les arriérés sur les prêts agricoles, les achats de machinerie agricole, la baisse du prix des terres.

Cette impression est renforcée par le fait que le grain s'est vendu à des prix moins élevés en 1983 après une augmentation appréciable des coûts d'exploitation à la fin des années '70. Les producteurs disent que le PSGO ne leur apporte pas d'aide au moment voulu. D'après les dernières prévisions du marché, les prix du blé continueront de faire l'objet de pressions. Les marchés sont extrêmement concurrentiels et il sera difficile de maintenir le volume des exportations.

Les coûts de production ont augmenté chaque année depuis l'entrée en vigueur du PSGO. Celui-ci ne couvre que les déboursés. Le reste des recettes nettes devrait servir à couvrir l'amortissement et le service de la dette et à payer un salaire à la famille, aux employés et aux gestionnaires de l'exploitation agricole tout en générant des bénéfices. En pourcentage des recettes brutes, les rentrées nettes de fonds accusent une tendance à la baisse depuis le début des années '70. Une fois les déboursés couverts, le producteur dispose donc d'une moins forte proportion des recettes totales pour couvrir ces autres dépenses. Certaines d'entre elles, comme l'intérêt sur les emprunts, ont augmenté beaucoup ces dernières années. La proportion des frais d'intérêt sur le total des dépenses d'exploitation a été de 13,1 p. 100 en 1976 et a culminé à 18.7 p. 100 en 1981, mais elle a décliné par la suite. De plus, les frais d'intérêt influent sur le montant nécessaire au financement du programme.

Conformément à l'une de ses dispositions, on a procédé en 1978 à une révision de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. On a alors jugé que le PSGO fonctionnait convenablement, mais on a conclu qu'il était nécessaire de prolonger la période d'observation afin de permettre une évaluation efficace du programme. Dans le cadre de son projet de révision de tous les programmes de stabilisation du revenu et de compensation des pertes et aussi en réponse à une demande de révision du mode de financement du programme, le gouvernement a récemment procédé à une importante révision du PSGO. Le groupe de travail a évalué les effets et l'efficacité du PSGO dans les limites de la loi actuelle et étudié les doléances et les diverses solutions qui ont été soumises au cours des consultations menées à cet effet. Les propositions soumises au cours de la révision qui débordaient le cadre de la loi actuelle sont donc traitées séparément dans le présent document.

Le Comité consultatif des producteurs rattaché au Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest ainsi que d'autres associations agricoles ont souligné que les céréaliculteurs s'inquiétaient de plus en plus du fait que le programme ne répond pas à leurs attentes. Le Comité consultatif et les principales associations agricoles ont demandé que des amendements visant à mieux adapter le programme aux besoins des producteurs agricoles soient approuvés. Les producteurs qui ont versé des

montants substantiels sous forme de contributions commencent à s'interroger sur l'utilité d'un tel investissement.

Le PSGO a fait l'objet de discussions à toutes les réunions que les producteurs agricoles ont tenues cet hiver. Les producteurs se sont montrés très insatisfaits de l'aide fournie par le Programme et sont tout à fait d'avis que ce programme doit être amélioré pour mieux répondre aux besoins financiers actuels des céréaliculteurs. L'annexe I contient un certain nombre de résolutions qui ont été adoptées lors d'assemblées annuelles tenues cet hiver.

Le Comité consultatif pour la stabilisation concernant le grain de l'Ouest s'est réuni en septembre 1983; il était d'avis qu'il fallait adapter le Programme aux besoins des producteurs le plus rapidement possible si l'on voulait maintenir le succès et la popularité de ce programme. L'annexe I contient les recommandations du Comité consultatif pour la stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

Devant le sentiment exprimé par les producteurs agricoles qui estiment nécessaire de modifier le programme pour mieux l'adapter à la situation financière actuelle du secteur agricole et le fait qu'une grande majorité de ces producteurs favorisent une révision du programme, le gouvernement déclarait dans son discours du trône de décembre 1983 qu'il apporterait des modifications à la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest pour qu'elle puisse mieux répondre aux besoins des producteurs.

CONSIDÉRATIONS

1. SITUATION FINANCIÈRE - SECTEUR DU GRAIN

La baisse sensible des prix du grain depuis 1981 par suite d'une hausse marquée des coûts est à l'origine de l'insatisfaction générale qui se manifeste dans l'Ouest canadien relativement au manque de flexibilité du programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Les producteurs jugent préoccupant le fait qu'il n'y a pas eu de versements depuis un certain temps. Si elles sont encore supérieures à la moyenne des cinq années précédentes, les rentrées nettes ont baissé de 6 p. 100 en 1982 et n'ont pas entraîné de versements. Le prix moyen par tonne métrique des sept variétés de grain actuellement visées par le programme est passé de 209 $ en 1981 à 174 $ en 1982, ce qui représente une baisse de 16,8 p. 100. En 1983, le prix moyen des sept variétés est passé à 168 $ la tonne, baisse de 3,4 p. 100 par rapport à 1982 mais de 19,7 p. 100 par rapport à la moyenne de 1981. Devant l'effet combiné de la baisse du pouvoir d'achat que représentent les rentrées nettes par suite de l'inflation et de

l'augmentation de la part des recettes qu'il faut pour couvrir les déboursés, les producteurs font des pressions pour qu'un versement soit effectué. On s'interroge beaucoup sur la santé économique du secteur.

En termes réels, les rentrées nettes de 1982 étaient inférieures à celles de toutes les autres années depuis que le programme existe sauf 1978. Pour 1983, on prévoit des rentrées nettes qui seront en termes réels les plus basses depuis 1971. Les producteurs de grain se trouvent par conséquent dans une situation financière inconfortable en ce sens que les sommes qui restent après déduction des déboursés représentent un pouvoir d'achat qui est très inférieur à ce qu'il était pendant la précédente décennie.

Bien que la valeur nominale n'ait pas baissé en deçà de la moyenne des cinq années précédentes et n'ait par conséquent pas entraîné de versement, certains signes révèlent l'existence d'un problème financier grave dans le secteur du grain des Prairies. Il n'y a pas d'indice unique de la situation financière des producteurs de grain de l'Ouest parce que la gravité du problème financier varie selon les producteurs.

i) Faillites

Le nombre de faillites d'exploitations agricoles dans les provinces des Prairies a augmenté ces dernières années, particulièrement en 1983. Comme on peut le voir dans le tableau qui suit, le nombre de faillites d'exploitations agricoles dans les Prairies a augmenté chaque année au cours des cinq dernières années pour atteindre 154 en 1983, soit 78 de plus qu'en 1982. Si nous considérons les faillites par type d'exploitation agricole, nous constatons que leur nombre était de 68 en 1983 comparativement à 27 en 1982 pour les exploitations principalement axées sur les cultures tandis qu'il était de 56 en 1983 par rapport à 29 l'année précédente pour les fermes d'élevage.

On pourrait comparer ces chiffres sur les faillites au nombre total d'exploitations agricoles des Prairies, mais il ne serait pas possible de comparer le ratio ainsi obtenu avec le ratio de faillites dans les secteurs autres qu'agricole étant donné qu'on ne connait pas le nombre d'entreprises qu'il y a au Canada.

Si le nombre de faillites peut, à première vue, ne pas paraître très important, l'extrait suivant du numéro de décembre 1983 d'Analyse du Marché - Production et finances agricoles - d'Agriculture Canada montre dans quel contexte il faut replacer ces chiffres.

"Les statistiques sur les faillites ne donnent pas une idée juste des difficultés financières du secteur agricole parce que beaucoup d'exploitations agricoles qui cessent leur activité par suite de difficultés financières n'atteignent jamais le stade des procédures devant les tribunaux. Le nombre de faillites d'exploitations agricoles est toutefois un indice de la situation financière du secteur agricole par rapport aux années précédentes." La mesure dans laquelle les statistiques sur les faillites sous-estiment les difficultés financières du secteur agricole est une question qui a été soulevée en 1983 lors d'une conférence sur le crédit agricole et le financement dans le secteur agricole où l'on a convenu qu'au printemps de 1983, 2 à 5 p. 100 des exploitants étaient au bord de la faillitte tandis que 5 à 10 p. 100 avaient des problèmes financiers, c'est-à-dire éprouvaient de la difficulté à rembourser des emprunts et à organiser un refinancement.

ii) Prêts agricoles consentis et en circulation

Ces dernières années, les prêts agricoles consentis ont augmenté chaque année et le total des prêts en circulation a augmenté. De 1976 à 1982, le montant de prêts agricoles consentis a augmenté de 79,0 p. 100, de 5,643 à 10,099 millions de dollars. Pendant la même période, le total des prêts en circulation a augmenté de 116 p. 100, de 9,359 à 20,232 millions. Bien que nous n'ayons pas de données pour le secteur des cultures, les données de Statistique Canada permettent de croire que les trois provinces des Prairies représentent 50 p. 100 environ de l'ensemble des prêts agricoles en circulation. Ce pourcentage n'a pas beaucoup varié depuis 1971 et montre que les provinces dont le secteur agricole est surtout orienté vers les cultures sont aussi celles qui ont une part importante des prêts en circulation. A mesure qu'augmente le montant des prêts en circulation, il faut plus de rentrées nettes pour le service de cette dette, de sorte que le producteur a moins de revenu disponible. En 1981 et 1982, la hausse des taux d'intérêt a aggravé le problème auquel faisaient déjà face les producteurs.

Le nombre et le montant des prêts consentis par la Société du crédit agricole et qui ont de l'arriéré montrent encore les difficultés financières du secteur agricole. Dans les trois provinces des Prairies, la proportion des emprunts dont le remboursement accusait du retard était de 13,9 p. 100 le 1er février 1984 comparativement à 12,6 p. 100 un an plus tôt et à 10,9 p. 100 le 1er février 1982. De plus, l'augmentation du montant du principal et des intérêts en souffrance était beaucoup plus importante que celle du nombre de comptes arriérés. Le 1er février 1984, le montant des arriérés était de 41 p. 100 supérieur à ce qu'il était le 1er février 1983 et de 105 p. 100 supérieur au chiffre du 1er février 1982.

iii) Prix des terres

Le prix des terres dans les provinces des Prairies, après une hausse rapide, s'est stabilisé en 1982 pour redescendre en 1983 dans toutes les provinces. Selon les données de la Société du crédit agricole, le prix des terres agricoles en 1983 par rapport à 1982 paraissait inférieur d'environ 15 p. 100 au Manitoba, d'environ 5 p. 100 en Saskatchewan et d'environ 25 p. 100 en Alberta. La baisse moins forte en Saskatchewan peut s'expliquer en partie par les subventions offertes au titre des intérêts dans le cadre d'un nouveau programme d'accès à la propriété agricole mis sur pied par la Saskatchewan au début de 1983.

En Alberta, le fermage variait beaucoup, les taux de 1983 étant de façon générale inférieurs à ceux de 1982 et reflétant la baisse de la valeur des terres. La situation était sans doute la même dans les deux autres provinces des Prairies. En outre, dans les régions de l'Ouest canadien où le fermage s'était répandu ces dernières années, la tendance s'est renversée en faveur du métayage, forme plus traditionnelle de louage des terres dans l'Ouest canadien.

La chute du prix des terres est un signe de perte réelle de capital ou de revenu. Cette baisse montre de plus qu'aux yeux des producteurs les possibilités de revenu que représente une terre sont moins grandes.

iv) Ventes de matériel agricole

Le renouvellement de la machinerie agricole est un autre secteur où les producteurs de grain de l'Ouest représentent une demande faible. Voici le commentaire général qu'on trouve dans Analyse du marché.

Dans l'Ouest canadien, les ventes de machinerie ont aussi baissé par rapport à l'année précédente. Cette baisse s'est produite malgré un volume de vente considérable de grain de l'Ouest, volume dont l'effet a toutefois été contrebalancé par les prix initiaux plus faibles de la Commission canadienne du blé et une baisse de 20 p. 100 du revenu agricole net réalisé en 1982. C'est ce qui explique que les producteurs aient été peu enclins à acheter de la nouvelle machinerie. Aussi les ventes unitaires de tracteurs, de moissonneuses-batteuses et de botteleuses ont-elles baissé d'environ 8, 16 et 6 p. 100 respectivement en 1983 par rapport à 1982. Il convient cependant de noter que les années 1979 à 1981 ont été une période de forte capitalisation de machinerie agricole. Il est donc normal qu'après 1981 les ventes de machinerie aient fléchi.

Le tableau qui suit indique le nombre d'unités vendues à l'échelle nationale pour trois types de machines utilisées principalement par les producteurs de grain de l'Ouest canadien.

MACHINERIE - UNITÉS VENDUES (1978 - 1983)

	Tracteurs	Moissonneuses-batteuses	
	Quatre roues motrices	Prise de force	Automotrice
1978	2756	2022	4800
1979	3255	3050	5030
1980	3691	2930	4077
1981	4338	2478	4915
1982	3201	1789	3796
1983 (estimatif)	2291	1683	3244

Il est manifeste que le nombre d'unités vendues est moins grand en 1982 que l'année précédente et plus bas encore pour 1983. Pour les trois types, le nombre d'unités vendues est moins grand en 1983 que pour n'importe laquelle des cinq années précédentes.

Les quatre indicateurs dont nous venons de parler indiquent que le revenu agricole a baissé et qu'il y a des difficultés financières.

2. APPUI ACCORDÉ AU PROGRAMME PAR LES PRODUCTEURS DE GRAIN

i) Participation des producteurs au programme

Il n'y a pas de données récentes qui puissent directement donner une idée de l'accueil réservé au programme étant donné qu'après les trois premières années de participation les producteurs n'ont pas la possibilité de se retirer du programme. Pendant les trois premières années d'activité, les producteurs pouvaient se retirer du programme. Environ 75 p. 100 des producteurs admissibles ont maintenu leur participation. Toutefois, les nouveaux titulaires de permis de la Commission canadienne du blé ont la possibilité de mettre fin à leur participation étant donné qu'ils sont tous automatiquement inscrits au programme au moment de la délivrance du permis. Dans les trois dernières années, les nouveaux titulaires ont choisi de maintenir leur participation dans une proportion de 80 à 85 p. 100. La proportion de producteurs admissibles inscrits au programme a donc augmenté avec le temps.

ii) Versement libre de contributions

Dans la plupart des cas, les contributions de stabilisation sont perçues par l'acheteur désigné au moment où le grain est vendu. Toutefois, il y a certains acheteurs désignés qui ne perçoivent par les contributions mais doivent communiquer à l'administration du programme les données sur les ventes. Dans ce cas, les producteurs peuvent transmettre à l'administration du

programme les documents appropriés qui concernent la vente ainsi que la contribution correspondante. De cette façon, les producteurs peuvent maintenir au niveau maximum la protection qui leur est offerte par le programme. Il y a eu en 1983 une augmentation très marquée des versements libres de contributions, les contributions perçues ayant presque triplé par rapport aux contributions libres perçues en 1982. Ce phénomène montre que les producteurs attachent de l'importance au niveau de protection qu'ils peuvent avoir en vertu du programme. Toutefois, 1983 a été la première année où un relevé provisoire a été communiqué aux producteurs à l'automne pour inviter ces derniers à verser des contributions libres dans le compte de stabilisation avant la date limite du 15 janvier 1984.

iii) Niveau maximum des recettes admissibles

Les producteurs ont plusieurs fois demandé de relever le plafond des recettes admissibles. Si le programme était impopulaire, les producteurs ne rechercheraient vraisemblablement pas une protection accrue en vertu de ce programme étant donné que ce serait ceux dont les recettes sont au niveau maximum qui verseraient les contributions les plus élevées.

iv) Extension de l'admissibilité

Beaucoup de producteurs souhaitent que leur femme soit considérée comme un producteur admissible en vertu du programme. Cela augmenterait la protection pour une ferme exploitée par le mari et la femme, mais représenterait aussi une participation financière plus importante en termes de contributions à verser. D'autres producteurs estiment qu'il conviendrait d'admettre certains locateurs fonciers à participer au programme, par exemple les agriculteurs à la retraite et les veuves.

v) Accueil réservé au programme

D'après les renseignements que nous possédons, la majorité des agriculteurs souhaitent maintenir leur participation. Ces producteurs estiment que le programme les protège en leur offrant la sécurité, un rendement convenable et la stabilité des prix et du revenu.

3. FACTEURS QUI LIMITENT L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

i) Période de calcul des recettes

L'efficacité du programme de stabilisation est diminuée du fait que sa période de référence est l'année civile tandis que la période de référence pour l'établissement des prix du grain est l'année-récolte. Cela dissimule dans une certaine mesure le caractère fluctuant du revenu du producteur. L'analyse montre que

le revenu brut tiré des sept variétés de grain visées par le programme de stabilisation est plus variable lorsqu'il est calculé sur une année-récolte que lorsqu'il est calculé sur une année civile. Pour la période 1960-1981, la moyenne de la variation annuelle en pourcentage des recettes d'une année civile est de 13,2 p. 100, avec un écart type de 18,8 p. 100, tandis que la même moyenne pour une année-récolte est de 14,7 p. 100, avec un écart type de 30,9 p. 100. Une grande partie du revenu agricole provient de ventes effectuées par l'intermédiaire de la Commission canadienne du blé. Pour les grains vendus par l'entremise de la Commission, les producteurs reçoivent un paiement initial et un paiement final. Le paiement final est toujours effectué au mois de janvier qui suit la fin de l'année-récolte. Si les prix du grain sont en baisse, un paiement final a pour effet de retarder la matérialisation du revenu agricole pendant toute une année civile, c'est-à-dire pendant dix-sept mois après la fin de l'année-récolte. Si la période de calcul de l'année-récolte, un paiement final élevé n'a d'effet sur le revenu que pour les douze mois qui suivent la fin de l'année-récolte. Si un paiement final peu élevé, par exemple en janvier 1984, entraînait un versement de stabilisation, il s'appliquerait à 1984 si la période de calcul est l'année civile et à 1983-1984 si cette période est l'année-récolte.

Le calcul final pour l'année-récolte 1983-1984 pourrait être effectué en octobre 1984 quand les données sur les coûts pour 1983 sont connues, c'est-à-dire au moment où pourrait être effectué le calcul final pour l'année civile 1983. Le calcul final pour l'année civile 1984 ne pourrait être fait avant octobre 1985 quand seraient connues les données sur les coûts pour 1984. De plus, avec l'année civile comme période de référence, le programme confond des revenus de deux années-récoltes, de sorte que les paiements initiaux qui sont reportés d'une année-récolte à une autre n'apparaissent que sous forme de moyenne dans l'année civile. Par conséquent, si la période de référence était l'année-récolte, le programme répondrait mieux aux besoins des producteurs en ce sens que ces derniers recevraient de l'aide environ six mois plus tôt qu'avec l'année civile comme période de référence si un paiement intérimaire est effectué en mars, et douze mois plus tôt si le versement de stabilisation n'est pas effectué avant le calcul final en octobre.

Il serait en outre logique de comparer les recettes de l'année-récolte aux dépenses de l'année civile pour déterminer les rentrées nettes. On pourra se demander si une telle mesure serait conforme aux pratiques reconnues en matière de comptabilité et de finance, mais cette innovation permettrait d'établir une relation entre les coûts de production de la récolte d'une année et le produit de la vente de cette récolte. Il semble aussi que cette méthode serait plus compatible avec la formule d'évaluation des coûts appliqués aux prix moyens en vertu d'autres programmes de stabilisation.

Dans ses recommandations, le Comité consultatif des producteurs a indiqué sa préférence pour l'année-récolte comme période de calcul des recettes.

ii) Période de référence pour les paiements de soutien

Le Comité permanent des Communes sur l'agriculture et le Comité consultatif des producteurs a demandé au gouvernement d'étudier la possibilité de réduire de cinq à trois ans la période de référence pour le calcul de la moyenne des rentrées nettes.

La durée de la période pendant laquelle le produit net de la vente du grain doit baisser pour que soit effectué un versement de stabilisation dépend de la période de référence en fonction de laquelle sont évaluées les rentrées nettes d'une année. Dans un programme qui vise à stabiliser les rentrées nettes en fonction de la moyenne des rentrées nettes des trois années précédentes, les paiements de stabilisation sont effectués plus tôt lorsque les rentrées nettes baissent et les versements sont plus élevés les premières années. Par contre, le fait de réduire la période de référence à trois ans a pour effet de faire décroître l'aide plus rapidement si les rentrées nettes fléchissent pendant une période prolongée.

iii) Augmentation du volume commercialisé

Le programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest diffère des autres programmes du même genre en ceci qu'il tient compte de la variation à la fois de la quantité et du prix du grain vendu. Depuis 1976, toutefois, la quantité de grain commercialisé a augmenté chaque année. En 1983, l'augmentation du volume a plus que compensé la baisse des prix moyens. En considérant l'aide offerte en vertu du programme, les producteurs ont souligné le fait que même si les prix ont baissé deux années consécutives et sont actuellement bas, aucun versement de stabilisation n'est effectué.

L'objectif de 36 millions de tonnes métriques fixé pour 1990 en ce qui concerne les céréales et les oléagineux est de façon générale accepté. Cela signifie toutefois que les quantités commercialisées continueront d'augmenter et que pendant les dix prochaines années le programme de stabilisation pourrait devenir de moins en moins sensible aux baisses de prix.

On a laissé entendre que cet effet pourrait être atténué si on ajustait le niveau de soutien des rentrées nettes en fonction de la hausse de production. L'effet de cet ajustement dépendrait en grande partie du choix de la période de référence servant à définir la tendance de la production.

L'insatisfaction des producteurs devant le fait que la baisse des prix n'ait pas entraîné de versement vu que le mécanisme prévu dans la Loi n'indique pas qu'un versement était nécessaire reflète dans une certaine mesure le fait que le programme ne garantit pas le maintien du niveau des rentrées nettes de tous les producteurs, même dans le cas où certains producteurs n'ont pas enregistré de hausse de quantités commercialisées. Le Conseil des grains du Canada a proposé de remplacer le programme de stabilisation par un autre programme qui tienne compte de la situation de chacun des producteurs. La proposition du Conseil garantirait à chaque producteur un prix donné et un objectif de volume. Cette proposition représente un changement marqué par rapport au programme de stabilisation actuel.

iv) Coûts inclus dans les dépenses brutes des producteurs de grain

Le Comité consultatif du programme de stabilisation a demandé que les frais d'intérêt sur le matériel soient inclus dans les dépenses admissibles. Les résolutions adoptées par des groupes de producteurs montrent aussi que les producteurs souhaiteraient voir d'autres coûts inclus dans les données sur les dépenses brutes, en particulier les frais d'intérêt sur les machines et l'équipement.

Le Comité permanent des Communes sur l'agriculture a demandé au gouvernement de considérer la possibilité d'inclure tous les coûts admissibles en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, à l'exception d'une allocation de coût en capital.

La raison d'être d'un programme de stabilisation du revenu comme le programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, c'est que l'instabilité est un phénomène de courte durée. Aussi le programme devrait-il assurer un revenu suffisant pour faire face aux coûts et maintenir la solvabilité à court terme des producteurs, mais non pas intervenir dans l'ajustement à long terme des forces du marché en garantissant un certain rendement sur l'actif immobilisé. L'objet du programme serait donc d'empêcher l'épuisement du capital d'exploitation agricole pendant les périodes où les marges sur les coûts de production sont trop faibles pour garder à flot les exploitations agricoles. Le programme ne doit pas influer sur les décisions de production, laissées aux exploitants qui prennent eux-mêmes leurs décisions en matière de culture et d'élevage en fonction des rendements qu'ils prévoient.

Le critère des rentrées nettes pour le calcul des versements de stabilisation est fondé sur le principe selon lequel les coûts de production, c'est-à-dire les dépenses que représente l'achat d'intrants pour la production du grain, doivent être couverts. Cependant, les dépenses de capital pour les terres, les bâtiments et les machines ne sont pas couvertes par le programme.

Le coût des terres est exclu parce que leur valeur, et par conséquent toute charge financière s'y rapportant, est fonction de la rentabilité à long terme de la production commerciale du grain ou de l'élevage commercial. Les dépenses pour les bâtiments et les machines découlent aussi de décisions d'investissement à long terme et sont exclues pour les mêmes raisons. Pour que le programme de stabilisation n'intervienne pas dans le processus normal d'affectation des ressources à long terme (c'est-à-dire dans la décision de remplacer ou d'accroître les actifs), les coûts liés à l'investissement dans les bâtiments, les machines et les terres sont délibérément exclus des dépenses admissibles. On pourrait dire que les coûts d'acquisition des machines et de l'équipement, qui doivent être remplacés périodiquement, représentent des déboursés par opposition aux dépenses d'immobilisation que représentent les terres et les bâtiments. Toutefois, certains coûts, par exemple les frais de main-d'oeuvre de l'exploitant, et le rendement sur l'avoir ont également été exclus parce qu'en garantissant des coûts (ou des rendements) de ce genre, le programme interviendrait dans le processus normal des décisions de production. Les coûts associés aux actifs immobilisés ne sont pas normalement inclus en vertu des programmes de stabilisation de l'État parce que les prestations du programme finiraient par être capitalisées dans la valeur des actifs immobilisés, phénomène qui entraînerait les niveaux d'aide et la valeur des immobilisations dans une spirale ascendante.

4. AUTRES CHANGEMENTS

On s'interroge sur les modalités de participation au programme.

i) Participation du conjoint

La disposition actuelle qui exclut la participation des conjoints même s'ils exploitent une société commerciale ou une société en nom collectif représente une forme de discrimination contre les personnes qui sont des associés de plein droit mais sont mariées l'une à l'autre puisque les autres membres de la famille qui sont des associés peuvent participer au programme en tant que coexploitant. Une modification qui permettrait aux deux conjoints de participer au programme éliminerait cette disposition discriminatoire et rendrait le programme compatible avec les changements proposés à la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, mais pourrait faire augmenter les coûts pour le gouvernement fédéral en provoquant une hausse des contributions.

ii) Possibilité de se retirer du programme

L'obligation de participer pour les producteurs qui ne se sont pas retirés du programme pendant les trois premières années a été critiquée par beaucoup de producteurs. Une modification qui permettrait aux participants de décider tous les dix ans s'ils veulent mettre fin à leur participation rendrait le programme plus flexible et donnerait aux producteurs la possibilité de déterminer si le programme répond à leurs besoins. Les versements antérieurs à 1986 pourraient être assez élevés pour que les producteurs n'aient pas intérêt à mettre fin à leur participation. Si au contraire le programme n'est pas amélioré de façon à répondre aux besoins des producteurs, ceux-ci pourraient mettre fin à leur participation pour marquer leur insatisfaction. S'il y a beaucoup de retraits et que la participation diminue, le programme pourrait cesser d'être un outil de stabilisation du secteur des grains dans les Prairies.

iii) Ajustement du taux de la contribution

La formule servant à déterminer un changement dans le taux de la contribution compare les intérêts créditeurs figurant au compte de stabilisation et les contributions perçues. On s'inquiète du fait que la disposition actuelle prévoyant de changer le taux de la contribution des producteurs et la contribution du gouvernement ne définit pas une formule assez souple pour que les contributions puissent être ajustées rapidement en cas de hausse importante du solde du compte de stabilisation. Le montant des contributions perçues et des contributions du gouvernement n'a pas de rapport avec les versements effectués à même le compte. Les contributions sont calculées sur les recettes brutes tandis que les versements à effectuer sont fonction des rentrées nettes.

iv) Taux variable des rentrées maximales admissibles

L'obligation de participer à laquelle fait face chaque producteur après les trois premières années inquiète plusieurs d'entre eux qui se trouvent prisonniers du programme. Les effets du PSGO seraient limités si la participation était entièrement volontaire. Une approche qui rendrait le programme plus souple sans pour antant le compromettre serait d'autoriser les participants à choisir périodiquement leur propre niveau maximum de participation. On pourrait permettre divers niveaux maximums par producteur, soit 25 000 $, 50 000 $, 75 000 $, 100 000 $, chaque participant fixant son choix pour une période de cinq ans. Le taux maximal choisi pourrait être établi de façon à englober 90 p. 100 des rentrées du grain si tous les producteurs étaient visés par ce maximum. Les participants continueraient de recevoir leur part des versements, laquelle serait proportionnée à leurs contributions au Compte par rapport aux contributions de l'ensemble des producteurs. Un inconvénient de cette approche,

c'est que les producteurs peuvent opter pour un taux maximum peu élevé de participation. Quand une aide financière est nécessaire, cela peut alors susciter des demandes de fonds additionnels spéciaux. Si les contributions totales des producteurs au PSGO diminuaient à cause de la plus grande souplesse de ce programme sur le plan de la participation, la contribution du gouvernemnt baisserait alors dans la même proportion.

v) Modifications aux modalités administratives

Depuis l'établissement du programme en 1976, le besoin s'est fait sentir de modifier certaines dispositions de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest de façon qu'en soient mieux respectés l'esprit ou les modalités d'application.

OPTIONS

Trois solutions ont été élaborées relativement aux deux questions principales. Elles entraîneraient un changement dans un aspect de la période de référence pour le calcul de l'aide consentie en vertu du programme; ce changement renforcerait le programme et permettrait d'éliminer les facteurs qui en limitent la souplesse.

Les options sont les suivantes.

1) Calculer la moyenne des rentrées nettes sur les trois années précédentes plutôt que sur les cinq années précédentes.

2) Calculer les recettes en fonction de l'année-récolte plutôt que de l'année civile.

3) Prévoir un deuxième mécanisme d'aide fondé sur les rentrées nettes par unité.

Une quatrième option, un moratoire sur les contributions, a trait au solde du compte de stabilisation et pourrait être utilisée dans le cadre du programme actuel ou avec l'une ou l'autre des options ou des combinaisons des options précédemment évoquées. Une cinquième option consisterait à effectuer les versements aux producteurs avant la fin de la période de stabilisation en calculant ces versements en fonction des résultats prévus.

I Calculer la moyenne des rentrées nettes sur les trois années précédentes plutôt que sur les cinq années précédentes

Cette solution aurait pour effet de réduire la période de référence de cinq à trois ans, ce qui permettrait de palier plus rapidement une baisse des rentrées nettes. Le mécanisme de

soutien est déclenché plus rapidement car les rentrées nettes des trois années précédant immédiatement une récession sont normalement supérieures à celles des cinq années précédant cette même récession. Il est probable qu'une période de cinq ans comprendra des années où les rentrées nettes auront été inférieures.

Avantages

1. Lorsqu'il y a une baisse des rentrées nettes, les versements de stabilisation sont effectués plus rapidement et sont plus élevés que ceux prévus par le programme actuel. Ainsi, contrairement au programme actuel, une période de référence de trois ans permettrait aux producteurs de recevoir de l'argent plus tôt durant la récession. Dans le cadre du programme actuel, les délais causés par le calcul des versements ont fait que les paiements substantiels associés au creux de la récession n'ont pas été versés avant que la reprise ne soit amorcée. Des délais semblables se produiront sous le nouveau régime, mais ils seront compensés dans une certaine mesure par des paiements plus élevés et plus rapides. Cela aurait pu être le cas entre 1976 et 1979, période durant laquelle les plus gros versements, c'est-à-dire ceux pour 1977, auraient été versés en 1978, année où les rentrées nettes des producteurs ont été le plus faibles. Aux termes du programme actuel, le versement le plus important n'a pas été effectué avant 1979, année où les rentrées nettes étaient déjà meilleures.

2. L'effet d'une augmentation soutenue du volume des ventes est moins marqué sur une période de trois ans que sur une période de cinq ans car le volume des ventes est en moyenne plus élevé sur une période de trois ans lorsqu'il présente une tendance à la hausse.

3. Cette modification ne susciterait aucune difficulté d'application et serait facile à expliquer aux producteurs. Le mécanisme de collecte des données sur les recettes ne serait pas touché.

Inconvénients

1. Comme la nouvelle période de référence est plus courte, il y a plus de chances qu'elle compte une année exceptionnelle, que ce soit dans un sens positif ou négatif, et que, par conséquent, le niveau d'aide soit moins stable qu'aux termes du programme actuel. Il est peu probable que les augmentations brusques de rentrées nettes de 1974 et de 1975 se reproduisent; ces augmentations avaient entraîné pour la période de 1976 à 1979 des versements plus élevés en fonction de la période de trois ans qu'en fonction de celle de cinq ans.

2. Dans le cas d'une baisse prolongée des rentrées nettes, le niveau d'aide et les versements diminueront plus rapidement qu'aux termes du programme actuel.

II Calculer les recettes en fonction de l'année-récolte plutôt que de l'année civile

Cette solution permettrait de faire correspondre la période de stabilisation à l'année-récolte (d'août à juillet) plutôt qu'à l'année civile tandis que les dépenses continueraient d'être calculées en fonction de l'année civile. Nous proposons cette modification car l'année civile atténue quelque peu le degré de variabilité des recettes. Pour la période de 1961 à 1981, les recettes sont plus variables si elles sont calculées en fonction de l'année-récolte. Si l'on avait calculé les recettes en fonction de l'année-récolte plutôt que de l'année civile au cours de cette période, les producteurs auraient eu droit à des paiements plus fréquents et plus substantiels.

Avantages

1. Les paiements de stabilisation finals seraient calculés en octobre ou en novembre de chaque année, c'est-à-dire trois ou quatre mois après la fin de la période de stabilisation, comparativement à dix mois aux termes du programme actuel.

2. Comme les recettes sont plus variables lorsqu'elles sont évaluées en fonction de l'année-récolte, une baisse de ces recettes est susceptible de provoquer le versement d'un paiement de stabilisation plus important.

3. On continuerait d'inscrire les dépenses sur la base de l'année civile, étant donné que celle-ci correspond à l'année financière de la plupart des producteurs, mais l'année-récolte permettrait vraisemblablement d'effectuer un meilleur rapprochement des recettes et des dépenses que l'année civile. Par exemple, les coûts de production de la récolte de 1983 sont imputés la même année, mais les recettes associées à cette récolte sont réalisées en 1983 et en 1984. En vertu du programme actuel, la plupart des recettes réalisées au cours d'une année civile donnée proviennent de la vente des récoltes qui ont été produites au cours de l'année civile précédente.

Inconvénients

1. Si la formule de l'année-récolte était adoptée, il faudrait associer les recettes de l'année-récolte aux dépenses de l'année civile, procédé qui pourrait ne pas correspondre aux pratiques comptables normales.

2. La période de transition pose un certain problème en ce sens qu'il faudra peut-être tout simplement suspendre l'application du programme pour la période de janvier à juillet 1983. En l'occurrence, cette mesure n'aurait pas de conséquences graves car il n'y a pas de versement prévu pour 1983.

3. La modification des modalités administratives relativement aux dates limites créerait une certaine confusion et il serait nécessaire d'informer tous les participants et les agents de silo des nouvelles dates limites prévues pour la remise des rapports et l'exercice des droits conférés par le programme. Toutefois, tous les membres de l'industrie céréalière ont actuellement un système d'exploitation fondé sur l'année-récolte; ce régime ne leur est donc pas inconnu.

III Prévoir un deuxième mécanisme d'aide fondé sur les rentrées nettes par unité

Cette solution permettrait d'ajouter à la méthode de calcul des paiements de stabilisation actuellement prévue par la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest un deuxième mécanisme en vertu duquel les paiements de stabilisation seraient calculés à la tonne. Cette solution aurait pour effet d'éliminer l'effet de la variation du volume des ventes sur les rentrées nettes. Dans le cadre du programme actuel, un accroissement du volume des ventes peut compenser dans une large mesure une baisse des prix.

Pour chaque année civile, on diviserait le total des rentrées nettes par le volume des ventes admissibles pour déterminer les rentrées nettes par tonne. Ce dernier chiffre serait comparé à la moyenne des rentrées nettes par tonne des cinq années précédentes. Si, pour une année donnée, les rentrées nettes par tonne étaient inférieures à la moyenne des rentrées nettes par tonne des cinq années précédentes, le paiement de stabilisation serait égal à la différence entre ces deux chiffres multipliée par le volume des ventes admissibles. Si le montant ainsi obtenu est supérieur au montant total des rentrées nettes, le paiement de stabilisation serait calculé suivant le deuxième mécanisme. Si au contraire le montant obtenu est inférieur au montant total des rentrées nettes, le paiement de stabilisation serait alors calculé suivant le mécanisme actuellement en vigueur.

Avantages

1. Cette solution permettrait d'éliminer l'effet des augmentations de volume soutenues sur les recettes brutes. La variabilité des prix du grain et des coûts en espèces influerait plus directement sur le rythme et le montant des paiements de stabilisation en ce sens que les augmentations de volume ne compenseraient pas le fléchissement des prix. De plus, cette

solution permettrait de maintenir la protection contre les baisses de volume par le biais du mécanisme actuellement en vigueur.

2. Cette solution permettrait d'offrir de plus grands avantages à tous les participants et répondrait à leurs principales préoccupations.

Inconvénients

1. Cette solution dérogerait au Programme actuel de stabilisation concernant le grain de l'Ouest tel qu'il est appliqué. Au moment de l'entrée en vigueur de ce programme, le fait que celui-ci tenait compte du volume aussi bien que des prix était considéré comme une amélioration notable par rapport aux programmes de stabilisation précédents, axés uniquement sur les prix.

2. Si l'on décidait de ne conserver que ce deuxième mécanisme d'aide, c'est-à-dire que le premier serait éliminé, les producteurs ne seraient plus du tout protégés contre les baisses de volume. Cela milite en faveur du maintien du mécanisme actuel aussi.

IV Modifier la Loi de façon à permettre un moratoire sur les contributions des producteurs et du gouvernement fédéral

On croit que le PSGO ne fonctionne pas bien parce que le solde du Compte de stabilisation est élevé par rapport aux paiements anticipés. Dans sa forme actuelle, la Loi prévoit un mécanisme par lequel on peut modifier le taux de contribution des producteurs et du gouvernement. Par ce mécanisme, le taux de contribution des producteurs a été ramené à 1,5 p. 100 à compter du 1er janvier 1984. Ce mécanisme n'ajuste pas les redevances avant que les intérêts perçus par la caisse n'excèdent le tiers des redevances totales pour deux ans.

On pourrait réduire davantage le rythme d'accroissement du solde en déclarant un moratoire sur les contributions des producteurs et du gouvernement jusqu'au moment où l'on jugerait nécessaire de rétablir ces contributions. Le Compte continuerait d'accumuler des intérêts mais croîtrait à un rythme beaucoup plus faible.

Avantages

1. Cette solution aiderait à éliminer la préoccupation que constitue la taille du solde du Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest. Durant l'application du moratoire, le solde du Compte ne s'accroîtrait que du montant des intérêts qui y seraient versés.

2. Cette solution permettrait aux producteurs participants de verser environ 50 millions de dollars par année de moins en contributions et permettrait au gouvernement fédéral de réduire ses dépenses d'environ 115 millions de dollars par année suivant les taux de contribution de 1984. Chaque producteur participant pourrait épargner jusqu'à 900 $ par année grâce à cette mesure.

Inconvénients

1. Dans la mesure où ils estiment que l'industrie céréalière est en difficulté financière, les producteurs ne considèreront pas cette mesure comme une forme d'aide.

2. Les producteurs pourraient prétendre que cette mesure profite plus au gouvernement fédéral qu'à eux. Cette mesure pourrait être interprétée comme une certaine forme de désengagement du gouvernement fédéral à l'égard du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

3. Un moratoire représentera une économie à court terme pour le producteur, mais celui-ci pourrait bien faire face à des taux de contribution plus élevés dans l'avenir, compte tenu des dispositions actuelles de la loi concernant l'ajustement du taux de contribution, si jamais le Compte accusait un déficit ou atteignait un faible niveau.

V Verser par anticipation des paiements de stabilisation avant la fin de la période de stabilisation

Selon cette mesure, qui pourrait être appliquée concurremment avec n'importe laquelle des solutions proposées précédemment, le montant de ces paiements serait calculé en fonction des recettes enregistrées pour la période écoulée, des recettes prévues pour le reste de la période et des données prévisionnelles sur les coûts.

Avantages

1. Cette mesure permettrait au gouvernement de verser de l'argent aux producteurs bien avant la fin de la période de stabilisation. Comme on est préoccupé par l'incapacité du programme de répondre rapidement aux besoins des producteurs, cette solution permettrait d'effectuer un versement durant l'année où les rentrées nettes sont suffisamment faibles pour déclencher le mécanisme de soutien.

Inconvénients

1. Le gouvernement risquerait fortement de verser des paiements de stabilisation d'une importance injustifiée par rapport aux résultats finals car il est très difficile de prévoir avec précision le montant des dépenses et des recettes brutes.

ANALYSE DES CONSÉQUENCES DES DIFFÉRENTES OPTIONS

On a évalué les versements estimatifs qui seraient effectués dans le cadre du programme actuel et des principales options en se fondant sur les hypothèses selon lesquelles les rentrées nettes déclineront à brève échéance mais reviendront à des niveaux plus élevés du milieu à la fin des années 1980. On a également procédé à une évaluation des effets de chaque option sur les versements depuis 1976 dans la mesure où les données pouvaient être comparées. Bien que les versements auraient été plus élevés sur une période moyenne de référence de trois ans et avec une combinaison de l'année-récolte et d'un mécanisme d'aide additionnel fondé sur les rentrées nettes par unité pendant la période de référence, dans les deux cas l'ampleur des versements aurait rendu la Caisse déficitaire dès les premières années de fonctionnement. Sur le plan actuariel, toutes les options sont considérées sûres pour l'avenir, étant donné notamment l'importance du solde actuel de la Caisse. On trouvera ci-dessous en tableau des versements qui pourraient être effectués au cours des trois prochaines années pour chacune des trois principales options par rapport au programme actuel. Il ne faut pas oublier que les rentrées réelles en 1983-1984 dépendront fortement, comme chaque année, des niveaux des contingents et de l'espace disponible dans les élévateurs au cours des dernières semaines de l'année-récolte.

VERSEMENTS POSSIBLES PAR OPTION

Année-récolte	PSGO actuel	Aide fondée sur les rentrées nettes moyennes pour 3 ans	Année-récolte	Calcul des recettes en fonction l'année-récolte	Combinaison année-récolte et mécanisme d'aide additionnel fondé sur les rentrées nettes par unité
	- en millions de dollars -			- en millions de dollars -	
1984	111	239	1983-1984	42	356
1985	170	149	1984-1985	218	445
1986	135	52	1985-1986	86	256

Bref, selon ces hypothèses, la somme de 416 millions de dollars pourrait être déboursée au cours des trois prochaines années en vertu du programme actuel. Le fait de fonder l'aide sur une période de trois ans pourrait n'entraîner que des paiements de 440 millions de dollars. Si l'on adoptait le calcul des recettes en fonction de l'année-récolte, les rentrées pourraient totaliser 346 millions de dollars. L'option qui combine le calcul des recettes en fonction de l'année-récolte et un deuxième mécanisme d'aide fondé sur les rentrées nettes par unité pourrait rapporter

quelque 1 057 millions de dollars pendant la période de trois ans qui va de 1983-1984 à 1985-1986. Il importe de souligner, cependant, qu'il s'agit là de chiffres estimatifs susceptibles de varier considérablement selon les conditions du marché.

CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES :

À la fin de 1983, le solde du Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest est estimé à 885 millions environ. La contribution fédérale en 1983 est estimée à 130 millions et les intérêts versés, à 61 millions. L'état cumulatif du Compte de 1976 à la fin de 1983 est donc estimé comme suit :

	millions de dollars
Prélèvements à la production	349
Contribution du gouvernement	699
Intérêts accumulés	204
	1 252
Moins les versements	368
SOLDE DU COMPTE	884

Conformément à l'article 16 de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, les taux de contribution au Compte ont été baissés à compter du 1er janvier 1984 à 1,5 p. 100 pour les producteurs et à 3,5 p. 100 pour le gouvernement fédéral.

Chacune des principales solutions est jugée valable avec des taux de contribution actuellement fixés à 2 p. 100 pour les producteurs et à 4 p. 100 pour le gouvernement fédéral. La méthode de calcul des contributions des producteurs du gouvernement fédéral demeurera inchangée.

Un moratoire sur les contributions ne modifierait en rien le calcul d'un versement de stabilisation si l'aide à accorder continuait d'être établie selon la moyenne quinquennale des rentrées nettes. Un moratoire d'un an aurait toutefois pour effet de réduire de 115 millions par année environ les contributions fédérales établies d'après le taux de contribution appliqué en 1984.

RÉCAPITULATION :

Le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest vise en gros à protéger les producteurs contre les baisses inattendues de leurs recettes nettes résultant de fluctuations dans les prix à court terme, du resserrement des marchés agricoles et de l'augmentation des coûts de production. Le programme

protège collectivement les producteurs réels détenteurs d'un permis de la Commission canadienne du blé et n'assure pas de revenus stables à chacun des producteurs.

En vertu du programme, il y a versement de stabilisation lorsque les rentrées nettes d'une année sont inférieures à la moyenne des cinq années précédentes. La part des versements de stabilisation qui revient à chaque producteur participant est calculée en proportion de sa contribution au Compte par rapport aux contributions versées par l'ensemble des participants. Les versements de stabilisation effectués pour les années 1977 et 1978 ont atteint 368 millions au total.

Le solde du Compte de stabilisation pour le grain de l'Ouest a atteint 885 millions environ à la fin de 1983. Depuis l'instauration du programme jusqu'à la fin de 1983, les producteurs participants ont versé l'équivalent de 2 p. 100 de leurs recettes brutes admissibles et le gouvernement fédéral, l'équivalent de 4 p. 100 de ces mêmes recettes. En raison de l'importance du solde créditeur du Compte et des intérêts accumulés, les taux de prélèvement à la production et de contribution gouvernementale ont été réduits respectivement à 1,5 et 3,5 p. 100 à compter du début de 1984.

Une revue en profondeur du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest a permis d'évaluer les effets et l'efficacité du programme dans le cadre des lois actuelles. L'étude conclut que le programme a eu un effet positif en 1977 et 1978 même si les versements de stabilisation aux producteurs ont été retardés en raison des contraintes imposées par la transmission des renseignements. Le Comité consultatif des producteurs du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et d'autres groupes du secteur agricole ont souligné que les producteurs ne croyaient pas que le programme atteignait ses objectifs et ont recommandé des changements visant à mieux adapter le programme à la situation financière actuelle. Le Comité de l'agriculture de la Chambre des communes a également proposé d'apporter des modifications au programme pour qu'il réponde mieux aux besoins actuels des producteurs.

On se montre très préoccupé dans l'Ouest canadien par la sensibilité et la flexibilité du programme. Le prix moyen des céréales a beaucoup baissé ces deux dernières années. Le programme n'a fourni aucune aide récemment parce que la baisse des prix a été compensée dans une large mesure par un accroissement du volume de ventes. De plus, les producteurs s'inquiètent de l'érosion de leur pouvoir d'achat causée par l'inflation et de la part plus grande de leurs recettes qu'ils doivent consacrer aux déboursés, avec le résultat qu'ils se sentent étouffés entièrement. Un certain nombre d'indices donnent à penser qu'il y a un problème financier dans le secteur agricole.

Malgré qu'aucun versement de stabilisation n'ait été effectué récemment dans le cadre du programme, les céréaliculteurs sont en général favorables au programme. Le nombre des participants a augmenté et des demandes sont formulées de temps à autre pour que soient apportés des changements visant à permettre une participation accrue.

Le PSGO s'est révélé assez efficace dans le passé mais l'évolution des conditions du marché est telle qu'il faut modifier le programme pour qu'il réponde mieux aux besoins financiers des producteurs. L'on croit que plusieurs des options passées en revue dans le présent document, notamment l'utilisation de l'année-récolte comme base de calcul des recettes et l'adoption d'un mécanisme d'aide fondé sur les rentrées nettes par unité, amélioreraient la souplesse du programme sans en accroître sensiblement les coûts.

ANNEXE I

Recommandations du Comité consultatif des producteurs pour le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et résolutions d'organismes agricoles relativement à ce même Programme.

Le Comité consultatif des producteurs pour la stabilisation concernant le grain de l'Ouest a recommandé d'inclure les dispositions suivantes dans la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest; de l'avis du comité, ces dispositions rendraient le programme mieux adapté aux besoins des participants.

1) Déterminer le montant des paiements de stabilisation en fonction de la moyenne des rentrées nettes des trois années précédentes, en utilisant de préférence l'année-récolte comme période de référence.

2) Prévoir une disposition en vertu de laquelle les producteurs participants auraient la possibilité de se retirer du programme après une période de 10 ans.

3) Prévoir une disposition en vertu de laquelle les producteurs participants pourraient déterminer périodiquement le niveau de recettes en fonction duquel ils versaient des contributions.

4) Admettre les frais d'intérêt liés à l'acquisition de matériel comme dépense déductibe.

À l'égard de la troisième recommandation, le comité a proposé que l'on permette aux producteurs participants de choisir leur propre niveau de participation maximal en multiples de 25 000 $. Cette mesure aurait pour effet de rendre le régime plus flexible et éliminerait toute réaction négative des producteurs à l'annonce d'une modification du niveau des recettes maximales admissibles. Cette proposition du comité pourrait limiter la contribution du programme à la stabilité de l'industrie si un grand nombre de producteurs optaient pour une protection partielle. À l'égard de la quatrième recommandation, son application obligerait à reconsidérer le principe même de l'exclusion d'autres éléments de coût qui pourraient influer sur les décisions relatives à l'affectation des ressources à long terme.

Voici quelques résolutions adoptées ces derniers mois par des organismes agricoles.

Lors de leur assemblée générale annuelle de 1983, les membres de la United Grain Growers ont adopté quatre résolutions relatives au Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest dont les deux suivantes.

1. ATTENDU QU'il n'y a eu aucun versement pour 1982 et qu'il n'y en aura probablement pas pour 1983;

   IL EST RÉSOLU que la United Grain Growers demande une révision de la formule de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. La formule devrait refléter plus fidèlement les coûts de production et les prix actuels du grain et être plus profitable aux producteurs participants.

2. ATTENDU QUE le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest n'a pas réussi à stabiliser le revenu des céréaliculteurs de l'Ouest;

   IL EST RÉSOLU que la United Grain Growers presse les autorités compétentes de modifier la Loi de manière qu'elle soit mieux adaptée à la situation financière de l'industrie ou qu'elle permette aux producteurs, s'ils le désirent, de se retirer du programme en récupérant les contributions qu'ils ont versées.

Lors de leur assemblée annuelle, les membres de la Pailiser Wheat Growers Association ont adopté la résolution suivante.

ATTENDU QU'il n'y a pas eu de versement depuis 1978 aux termes de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, malgré une augmentation des coûts de production et une baisse des prix du grain, cette absence de versement était due à l'augmentation soutenue des volumes de ventes; et

ATTENDU QUE les contributions des producteurs et du gouvernement ont permis d'accumuler plus de 800 millions de dollars dans le Compte de stabilisation sans que l'on puisse espérer pour autant un versement pour l'année en cours;

IL EST RÉSOLU

1) Que les frais d'intérêt liés à l'acquisition de biens d'équipement soient inclus dans les dépenses admissibles;

2) Que la période de référence soit réduite de cinq à trois ans;

3) Que soient remboursées toutes les contributions versées avant le début de la période triennale en cours et qui n'ont pas été remises aux producteurs sous forme de paiement de stabilisation;

4) Que les producteurs puissent se retirer du programme après une période de neuf ans en récupérant les contributions qui ne leur ont pas été remises sous forme de paiement de stabilisation et qu'il soit interdit à ceux qui se retirent du programme de s'y réinscrire par la suite;

5) Que l'on tienne compte du taux d'inflation annuel dans les trois derniers exercices financiers des producteurs étant donné que ce taux est lié au déclenchement du mécanisme de soutien.

Lors de son assemblée annuelle, le Saskatchewan Wheat Pool a adopté la résolution suivante à propos du programme :

Que la formule de stabilisation concernant le grain de l'Ouest tienne compte de l'inflation et laisse le choix aux producteurs de se retirer du programme. Que la moyenne des rentrées nettes soit calculée sur trois ans plutôt que cinq et que les paiements de stabilisation soient calculés en fonction des régions plutôt que de la zone relevant de la compétence de la Commission canadienne du blé.